

# LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD A TRAVÉS DEL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA

**José Ángel Camisón Yagüe**

Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura

“Europa tendría la mejor organización posible, si todas las naciones que encierra, estando gobernadas cada una por un parlamento, reconociesen la supremacía de un parlamento general situado por encima de todos los gobiernos nacionales e investido de poder de juzgar sus diferencias”.

*De la reorganización de la sociedad europea (1814)*

Claude-Henri de Rouvroy. Conde de Saint-Simon

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Sobre el principio de subsidiariedad y el sistema de alerta temprana. 2.1. El principio de subsidiariedad: significado y naturaleza. 2.2. Sobre el sistema de alerta temprana de control del principio de subsidiariedad. – 3. Sobre la participación de los Parlamentos regionales en el sistema de alerta temprana. – 4. Control de la subsidiariedad en la Asamblea de Extremadura. 4.1. Procedimiento de control de la subsidiariedad en la Asamblea de Extremadura. 4.2. Propuestas legislativas de la Unión Europea consultadas a la Asamblea de Extremadura y dictámenes emitidos finalmente tenidos en cuenta por la Comisión Mixta. 4.3. Valoración de la participación de la Asamblea de Extremadura en el mecanismo de alerta temprana. – 5. Conclusiones. – 6. Anexo I: Listado de propuestas normativas consultadas en la Asamblea de Extremadura hasta julio de 2011. – 7. Bibliografía. – *Resumen-Resum-Abstract.*

## 1. Introducción

Los Estados miembros de la Unión Europea no son entre sí homogéneos por lo que la forma de organización territorial del Estado se refiere. Como se sabe, cada uno de ellos posee su propia y característica ordenación territorial,<sup>1</sup> lo que permite a la doctrina describirlos como Estados más o menos políticamente descentralizados.<sup>2</sup> La articulación entre el proceso de integración europeo y la descentralización política de aquellos Estados miembros, donde ésta se produce, no es una cuestión sencilla ni aún plenamente resuelta.<sup>3</sup> Así, los entes políticamente descentralizados de los Estados miembros vienen demandando un espacio de participación en aquellas decisiones de la Unión

1. En el seno de la Unión Europea existen cada vez más Estados compuestos, con diversas fórmulas de descentralización política, que se diferencian entre sí, principalmente, por el grado de descentralización alcanzado, que va desde la escasa descentralización de la *devolution* británica hasta los modelos federales fuertemente descentralizados como el alemán. La descentralización política supone, normalmente, la creación de instituciones políticas propias en los Estados federados, regiones o Comunidades Autónomas (entre las que se encuentran asambleas y parlamentos) y la atribución a dichas instituciones de competencias legislativas y ejecutivas sobre un conjunto de materias. *Vid.* J. J. González Encinar, *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985; *Vid.* también sobre la justificación de la descentralización en el clásico A. Hamilton y Madison, J.; "The structure of the Government must furnish the proper checks and balance between the different departments" en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist*, Nueva York, Ed. G.P. Putnam's Sons, 1889, pág. 325 "In a single republic, all the power surrendered by people is submitted to the administrations of a single government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the partition allotted to each subdivide among distinct and separate departments. Hence a double security arises to rights of people. The different governments will control each other at the same time that each will be controlled by itself".

2. H. Kelsen, *Teoría del General del Derecho y del Estado*, México D.F., Ed. UNAM, 1995, págs. 363 y 364: "Cuando ni la centralización ni la descentralización son totales, hablamos de descentralización parcial y de centralización parcial, lo que equivale a lo mismo. La descentralización y la centralización totales son sólo polos ideales."

3. *Vid.* en este sentido, por ejemplo, la problemática del caso español en J.M. Martínez Sierra, "Estado Autonómico e Integración Supranacional" en J.M. Vidal Beltrán y M.A. García Herrera (Coords.), *Estado Autonómico y Solidaridad: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. 1, Madrid, Ed. COLEX-INAP, 2005, págs. 277 a 300. *Vid.* también la clásica obra P. Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ed. Ministerio de Justicia, 1987; A. Willem Hering, "Democracy in Europe: The Evolving Role of Parliaments. Is there a European Parliamentary Model?"; en C. Flieterman, A. Willem Hering, L. Waddington, *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerpen, Ed. Maklu, 1994, pág. 94. La estructura federal o compuesta del Estado va a constreñir las competencias del Parlamento nacional en relación con la participación de los Parlamentos regionales.

que puedan afectar a su ámbito reconocido de competencias,<sup>4</sup> en tanto que en los foros comunitarios la presencia de dichos entes infraestatales puede calificarse como meramente testimonial,<sup>5</sup> habiéndose llegado incluso a hablar, en relación a dicha infraparticipación regional, de que la Unión padece de “ceguera federal”.<sup>6</sup>

En aquellos Estados miembros de la Unión que han optado por una significativa descentralización política, como es el caso español o el alemán, cada uno de los entes políticamente descentralizados se ha dotado de una organización institucional propia, entre la que invariablemente se encuentra un parlamento o asamblea regional, donde se residen ciertas competencias, fundamentalmente legislativas y de control, sobre un conjunto de materias concreto y determinado, respecto del cual el ente infraestatal poseerá cierta capacidad de de-

---

4. Vid. Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento español de 14 de febrero de 2008. Se puede acceder al texto completo del Informe de febrero de 2008 en el siguiente enlace de la web oficial del Consejo de Estado: <http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf>. pág. 79: “...las principales reivindicaciones de las Comunidades Autónomas en este ámbito han girado en torno a una participación directa en los órganos comunitarios, de mayor alcance que la que les corresponde en el Comité de las Regiones. En este punto, los logros se han extendido desde su intervención en los comités de ejecución de la Comisión hasta la participación directa en el Consejo”. En este sentido vid. E. Aja, “La consolidación definitiva del Estado Autonómico: tareas pendientes” en F. García de Cortazar (Coord.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, Ed. Fundación para el análisis y los estudios sociales, 2001, pág. 257: “Cada vez más políticas comunitarias inciden en las competencias de las Comunidades Autónomas e, incluso sin afectar directamente a sus competencias, condicionan el ejercicio de sus poderes. En este sentido, nuestra experiencia confirma plenamente las quejas expresadas anteriormente por los Länder alemanes y austriacos”.

5. Art. 13.4 del TUE: “El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas”. A la vista de lo dispuesto en el art. 13 del TUE queda clara la naturaleza meramente consultiva del Comité de las Regiones, foro natural de participación de los entes políticamente descentralizados. E. Alberti Rovira, “Los Parlamentos Regionales en la Unión Europea” en García De Enterría (Dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Civitas, 2002, pág. 352: “El hecho de que sean los Estados, como sujetos de Derecho Internacional, quienes forma la Unión, y el tradicional principio de autonomía institucional desde el que las Comunidades siempre han contemplado la estructura interna de los Estados, parecen abogar más bien por una exclusión de las instituciones regionales internas de la arquitectura institucional de la Unión, o bien, a lo sumo, por una participación secundaria y no específica, como pueda ser, por ejemplo, la que supone el Comité de las Regiones (...)”.

6. J.A. Montilla Martos, *Derecho de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pág. 35: “El Derecho de la Unión ha sido tradicionalmente ajeno a la descentralización política de los Estados miembros. Es la conocida ceguera federal comunitaria (Landesblindheit)...”.

cisión.<sup>7</sup> Como es lógico, estas Asambleas o Parlamentos regionales aspiran también a ocupar un espacio en el ámbito de participación en los asuntos de la Unión Europea, dada la innegable relevancia que para muchos de ellos suponen determinadas cuestiones comunitarias que afectan o inciden, bien directamente bien indirectamente, en el marco competencial que les han sido constitucionalmente reconocido.<sup>8</sup>

A todo lo anterior se suma la voluntad de parlamentarizar las estructuras de gobernanza de la Unión Europea, que ya estuviera presente en los más remotos orígenes de la idea de una Europa unida,<sup>9</sup> y que se ha manifestado con especial intensidad a través de las reformas operadas por el Tratado de Lisboa.<sup>10</sup> Así, por un lado, tras las últimas reformas los poderes del Parlamento Europeo se han visto sensiblemente incrementados, en tanto que sus facultades "coolegis-

---

7. G. Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado*, págs. 265 y ss. A. Pace, *Quale, dei tanti federalismi? atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza"*, Padova, Ed. Cedam, 1997.

8. Vid. Punto 2 del Documento de Oviedo sobre las Asambleas Legislativas Regionales en la Unión Europea (CALRE, Oviedo 1997): "(...) para fortalecer el principio democrático, las regiones de los Estados miembros que disponen de asambleas con capacidad legislativa deben participar más el proceso de integración Europeo y que, tanto a nivel nacional como europeo, se les deberían conceder derechos de intervención en cuestiones de la integración europea". F. Domínguez García, *Las regiones con competencias legislativas*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2005. E. Alberti Rovira, *op. cit.*, pág. 353.

9. En su obra *De recuperatione Terrea Sancta* (1309), Pedro Dubois ya abogaba por el establecimiento de una Unión de los príncipes cristianos que habría de dotarse de una asamblea permanente de representantes. También Maximilien de Béthune, Duque de Sully, en su *Gran Dessein* de 1638 se mostró favorable a la creación de un Consejo General de Europa con carácter parlamentario; (Vid. R. Pérez-Bustamante, E. San Miguel Pérez, *Los precursores de Europa*, Madrid, Ed. Dykinson, 1998, págs. 44 y 45); en el mismo sentido se pronunció el Abate Saint-Pierre en "Proyecto de Tratado para hacer que la paz sea perpetua entre los soberanos cristianos", presentado durante el Congreso de Utrecht de los años 1712 y 1713 (A. Mangas, D. J. Liñan Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Tecnos, 2002, pág. 32). Vid., en este sentido durante el periodo de entreguerras lo indicado en 1923 por R. N. Cuodenhove-Kalergi, *Pan-Europea*, Ginebra, Ed. Paneuropa, 1998, pág. 143. "Pan-Europa tendría dos Cámaras, la Cámara de los pueblos y la Cámara de los Estados. La Cámara de los pueblos constaría de trescientos diputados, uno por cada millón de habitantes. La Cámara de los Estados tendría veintiséis uno por cada uno de los veintiséis Gobiernos europeos". Vid. R. N. Cuodenhove-Kalergi, *Pan-Europea*, Ginebra, Ed. Paneuropa, 1998, pág. 143.

10. Así el TUE contiene ahora referencias expresas a la democracia representativa y a la naturaleza del Parlamento Europeo como Cámara de representación de los ciudadanos, de las que se desprende cierto espíritu parlamentarizador. Art. 10.1 y .2 del TUE: "El funcionamiento de la Unión Europea se basa en la democracia representativa. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo".

lativas”<sup>11</sup> han sido ampliadas a prácticamente todos los ámbitos de competencia comunitaria.<sup>12</sup> Y, por otro lado, se han adoptado ciertas decisiones a fin de imbricar directamente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en los asuntos de la Unión Europea,<sup>13</sup> mediante el reconocimiento expreso de su función de control sobre sus respectivos ejecutivos y,<sup>14</sup> también, a través de su participación protagonista en la articulación de un mecanismo de control temprano del cumplimiento del principio de subsidiariedad.<sup>15</sup>

El trabajo que aquí se presenta se contextualiza en la problemática brevemente apuntada en los anteriores párrafos. Concretamente

---

11. J.M. Martínez Sierra, *El procedimiento legislativo de la codecisión*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2008.

12. P.A. Sáenz de Santa María, “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio” en J. Martín y Pérez de Nanclares, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008, pág. 215: “Una vez más, esta institución ha seguido reforzando su posición en el sistema de la Unión. En el Tratado de Lisboa (...) estos avances vienen dados principalmente por la generalización de la codecisión bajo la denominación de procedimiento legislativo ordinario y su extensión a nuevas materias, así como por las modificaciones en el procedimiento presupuestario y por el incremento de su papel en relación con diversas materias”.

13. Téngase en cuenta que la Declaración nº 23 del Tratado de Niza ya contemplaba la necesaria determinación del papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, como uno de los principales asuntos pendientes en el proceso de integración europeo.

14. Art. 10.2 *in fine* del TUE: “Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.” No obstante esta declaración contenida en el TUE debe ser enmarcada en la “crisis del parlamentarismo nacional”, que desde hace ya algunas décadas viene siendo apuntada. *Vid.*, en este sentido, R. Smend, “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional” (1919) en la obra del mismo autor, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pág. 30: “El debate parlamentario ha dejado de ser el momento creador de la decisión política para pasar a convertirse cada vez más en fachada detrás de la que se realizan con toda discreción las negociaciones entre los partidos. Desde que la actividad parlamentaria depende de los grupos parlamentarios, son éstos los que concretan la vida parlamentaria, sustrayendo así al público de una las parcelas de participación política que le corresponde constitucionalmente”. *Vid.* también, C. Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Madrid, Tecnos, 2008. Y, específicamente referido a España, M. García-Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, págs. 95 y 96: “(...) el Parlamento se ha transformado primordialmente en una Cámara de partidos y sólo por la mediatización de estos en una Cámara de diputados o senadores y que el Pleno no es el locus de la decisión, no es el lugar donde “de la discusión sale la luz”, sino el locus de legitimación de las decisiones (...)”.

15. Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ambos anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA.

se pretende examinar si la participación de los Parlamentos y Asambleas regionales de los Estados miembros en el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana puede en alguna medida contribuir o no a paliar los déficits democráticos y de participación de las regiones en el proceso de integración europeo. En esencia se trata, por tanto, de analizar si la parlamentarización de la gobernanza europea mediante la inclusión de los Parlamentos regionales conlleva o no una mayor democraticidad de dicha gobernanza.<sup>16</sup> Para ello se tomado como referencia concreta el caso español y, específicamente, la Asamblea de Extremadura, en tanto que se trata de uno de los Parlamentos Autonómicos que ha previsto una detallada regulación sobre su participación en el procedimiento control de alerta temprana del principio de subsidiariedad.

A fin de lograr los objetivos del análisis propuesto hemos procedido a estructurar este trabajo en cuatro partes. La primera de ellas, que tiene un carácter introductorio y contextualizador, se dedica brevemente a explicar, por un lado, cuál es la naturaleza y el significado del principio de subsidiariedad en el marco del proyecto de integración europea y, por otro lado, en qué consiste y cómo se articula el procedimiento de alerta temprana de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad. La segunda parte se centra fundamentalmente en explicar cómo y de qué manera se lleva a cabo la participación de los Parlamentos regionales en el sistema de alerta temprana, concretamente en el caso español. En la tercera parte, y a la vista del contexto descrito en los dos apartados anteriores, se analiza detalladamente la específica participación de la Asamblea de Extremadura en sistema de alerta temprana, ofreciéndose una valoración crítica respecto a la misma. Finalmente, se cierra este trabajo con una serie de conclusiones y aportaciones, que sustentadas sobre el estudio previo, indican en base a lo visto en relación con la Asamblea de Extremadu-

---

16. F. Balaguer, "La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal" en M. A. García Herrera (Dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, Universidad del País Vasco-Servicio de Publicaciones, 1997, pág. 593: "Se habla con frecuencia de un déficit democrático de la Unión que, ciertamente, es innegable y debe ser solventado en el futuro. Sin embargo, en un tiempo en el que el constitucionalismo no se define únicamente en relación con la institución parlamentaria, ese déficit no debería identificarse, como se hace usualmente, con lo que podríamos llamar un déficit del Parlamento. Por el contrario, resulta todavía más problemático, en cuanto expresión de ese déficit democrático, lo que podríamos llamar el déficit de constitución que todavía sufre la Unión".

ra cuales son las debilidades y fortalezas del mecanismo de alerta temprana, y cuál es su virtualidad como mecanismo parámetro y democratizador del proyecto de integración europeo.

## **2. Sobre el principio de subsidiariedad y el sistema de alerta temprana**

Para poder comprender de forma completa la participación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el sistema de alerta temprana, es preciso, si quiera, sintetizar aquí brevemente, por un lado, qué es y qué función desempeña el principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea; y, por otro lado, en qué consiste el sistema de alerta temprana de control del principio de subsidiariedad que se ha sido establecido en virtud del Tratado de Lisboa.

### **2.1. El principio de subsidiariedad: significado y naturaleza**

El principio de subsidiariedad es, como se sabe, uno de los pilares fundamentales sobre los que se ha edificado el proceso de integración de la Unión Europea. En esencia se trata de un mecanismo que persigue que el ejercicio de las competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea se lleve a cabo por los poderes públicos más cercanos al ciudadano –fundamentalmente los propios del Estado–, en tanto en cuando dicho ejercicio garantice un nivel de eficacia suficiente. En caso contrario, dicha competencia pasará a ser ejercida por el otro nivel, el de la Unión Europea, siempre y cuando en éste se pueda realizar dicha competencia de forma más eficaz, aún cuando esté más lejos del ciudadano.<sup>17</sup>

---

17. Una de las definiciones más claras que del principio de subsidiariedad se han dado y también de su justificación, se encuentra en una encíclica del Papa Pío XI. La Iglesia Católica, principalmente en el marco de su doctrina social, también ha hecho uso y ha teorizado sobre este principio, siendo incluso una de sus precursores. *Vid.* punto 80 de la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931): “*Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función “subsidiaria”, el*



El origen moderno del principio de subsidiariedad se encuentra en los postulados del liberalismo, que consideraban que el Estado sólo debía ocuparse de aquellas necesidades a las que la sociedad no pudiera hacer frente por sí misma. Dicho principio fue también reformulado y adaptado para articular el funcionamiento de los Estados federales.<sup>18</sup> Es por esta vía, por la que el proyecto de integración europeo procederá a importar dicho principio para las Comunidades Europeas, en tanto que de éstas se predica que poseen naturaleza de organizaciones "federales sectoriales".<sup>19</sup> Sin embargo, la primera aparición formal de este principio en el seno del Derecho originario no llegará hasta el Acta Única del año 1986, y no referido a la globalidad del proyecto de integración si no solamente indicado para el concreto ámbito del medio ambiente.<sup>20</sup> Posteriormente, con el Tratado de Maastricht,<sup>21</sup> el principio de subsidiariedad adquirirá definitivamente

---

*orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación".*

18. Sobre las diversas raíces del principio de subsidiariedad y sus diferentes dimensiones y concepciones *vid.* A. Boixareu Carrera, "El principio de subsidiariedad" en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, 1994, págs. 773 y ss. *Vid.* también C. Ares Castro-Conde, "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis" en *Revista de Estudios Políticos* nº 136, abril-julio 2007, págs. 217 a 220.

19. G. Isaac, *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, Ed. Ariel, 2000, págs. 73 y 74: "El principio (...) ya estaba en el germen del Tratado de la CECA, implícito en el Tratado de Roma (art. 308 CE ex 235)". J. L. Iglesias Buiges, "Federalismo y soberanía en la historia de la Unión Europea" en *Revista de Instituciones Europeas*, 1976- nº 3, págs. 657 y ss.; D. Sidjanski, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad a la Unión Europea*, Barcelona, Ed. Ariel, 1998. *Vid.* también sobre la definición de la naturaleza federal-regional de la Unión y su interrelación con el principio de subsidiariedad, A. D'Atena, "Modelos federales y subsidiariedad en el reparto de competencias normativas entre la Unión Europea y los Estados miembros" en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 3 (2005), pág. 195 y ss.

20. Art. 25 del Acta Única por el que se introducía un nuevo artículo 130 R en el Tratado de la Comunidad Económica Europea relativo al medio ambiente, en concreto el apartado 4 de este artículo 130 R contenía la siguiente formulación del principio de subsidiariedad: "La Comunidad actuará, en los asuntos del medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. (...)". Tal y como indica Isaac, esta primera formulación del principio de subsidiariedad "respondía a una especie de competición entre los Estados y la Comunidad, ejerciendo esta última su competencia siempre que su acción sea más eficaz que la de los Estados considerados aisladamente, incluso si la acción de éstos fuere satisfactoria o eficaz". *Vid. in extenso.* G. Isaac; *op. cit.*, pág. 74.

21. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 191, de 29 de julio de 1992.



carta de naturaleza en el seno del proyecto de integración europea, dejando de ser un principio aplicable sólo al medio ambiente para convertirse en una de las piedras angulares de la Unión Europea y sus Comunidades.<sup>22</sup>

Así, el principio de subsidiariedad quedó consagrado en el Derecho originario con una doble naturaleza. Por un lado, como un principio informador y limitador del proceso de integración europea en sí mismo considerado, en tanto que el preámbulo del Tratado de Maastricht indicaba muy claramente que la voluntad de los Estados miembros de profundizar en el proceso de creación de una unión más estrecha de los pueblos de Europa estaba, y sigue estando, condicionada a que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos en observancia del principio de subsidiariedad.<sup>23</sup> Por otro lado, como norma reguladora y moduladora de la intervención de la Unión Europea respecto a la misión que a ésta se le encomienda y de las competencias concretas que se le atribuyen. De modo que el principio de subsidiariedad pasó también a regularse en el Derecho originario no sólo como un criterio para atribuir o no competencias a la Unión Europea –como se enuncia en el Preámbulo del TUE–, sino también como un mecanismo específico para determinar cuándo corresponde a los Estados y cuando a la Comunidad el ejercicio de una competencia concreta y compartida entre ambos niveles.<sup>24</sup> Dada la gran indeterminación del principio de subsidiariedad se optó por in-

22. Se pretendía que dicho principio supusiera, en la práctica, un freno a la vocación federalizante del proceso de integración Europea. *Vid.* en este sentido, P. Craig y G. de Búrca, *EU Law*, Oxford, Ed. Oxford University Press, 2008, pág. 100: “*The subsidiarity concept was to be used to defeat those who hoped to increase the federalist leanings of the Community under the TUE*”. Algo que en la práctica ha sucedido tal y como indica D’Atena: “(…) con el Tratado de Maastricht este diseño competencial ha sufrido una transformación muy profunda en virtud del principio de subsidiariedad y de la decisión de preferencia que está presente en su base: una decisión dirigida a favorecer la competencia de los Estados con respecto a la de la Comunidad (...)”. A. D’Atena, *op. cit.*, pág. 199.

23. El Preámbulo de la vigente versión del Tratado de la Unión Europea mantiene de forma idéntica la referencia expresa al principio subsidiariedad que ya se introdujera en virtud del Tratado de Maastricht: “*RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad*”.

24. Art. B del Tratado de Maastricht: “*Los objetivos de la Unión se alcanzarán según los previsto en el Tratado, de acuerdo con lo previsto en el mismo, respetando el principio de subsidiariedad tal y como se define en el art. 3b del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea*”.

cluir expresamente dentro del TCEE una definición del mismo;<sup>25</sup> que, sin embargo, debido a lo poco claro de los términos utilizados, más que servir para clarificarlo, contribuyó a introducir cierta confusión respecto a éste y a su uso<sup>26</sup>—aunque ya desde un primer momento las instituciones de la Unión Europea intentaran reglamentar su aplicación—.<sup>27</sup> A fin de tratar de paliar esta indeterminación y de normativizar en mayor medida el principio de subsidiariedad se introdujo en el Derecho Originario, en virtud del Tratado de Ámsterdam,<sup>28</sup> un nuevo Protocolo en el que se contenían determinadas especificaciones especialmente referidas al mismo,<sup>29</sup> a fin de —en palabras del propio preámbulo del Protocolo— *“definir con mayor precisión los criterios para su aplicación y garantizar su estricto cumplimiento y su aplicación coherente por parte de todas las instituciones”*. En la práctica el protocolo introducía un *test de subsidiariedad* al que la actividad de las Comunidades debía ser sometida al objeto de garantizar la observancia del principio de subsidiariedad y justificar así que fuera ella y no los Esta-

25. Art. 3b del Tratado de la Comunidad Económica Europea, después de la reforma del Tratado de Maastricht: *“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”*

26. Vid. G. Isaac; *op. cit.*, pág. 74: *“De manera que la puesta en práctica del principio de subsidiariedad plantea por lo menos tantos problemas como intenta resolver”*. En este mismo sentido P. Craig y G. de Búrca, *op. cit.*, pág. 100: *“The meaning of subsidiarity is, however, far from clear. We can at least be clear about the wording of Article 5 [el art. 5 se corresponde con el art. 3b del TCEE tras la numeración introducida por el Tratado de Ámsterdam]”*.

27. Acuerdo Interinstitucional de 25 de octubre de 1993 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad.

28. Durante los trabajos de preparación de la Conferencia Intergubernamental del Tratado de Ámsterdam, que arrancaron en 1995, el principio de subsidiariedad ya estaba encima de la mesa como uno de los asuntos a tratar, en tanto que se percibía como necesario profundizar en su definición y posibilidades. Vid., por ejemplo, el Punto I. de *A Strategy for Europe*, Informe final del Presidente del Grupo reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, que fue presentado en Bruselas el 5 de diciembre de 1995: *“The Union will be closer to the citizen if it focuses on what should be its tasks. This means that it must respect the principle of subsidiarity. This principle must therefore not be construed as justifying the inexorable growth of European powers nor as a pretext for undermining solidarity or the Union’s achievements. We believe it necessary to reinforce its proper application in practice”*.

29. Aunque el Protocolo tratara conjuntamente el principio de proporcionalidad y el de subsidiariedad, se aprecia claramente, que el principal fin de dicho protocolo era regular el principio de subsidiariedad.

dos la encargada del ejercicio de una determinada competencia compartida.<sup>30</sup>

En el momento actual del proceso de integración y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el principio de subsidiariedad parece haber sido significativamente fortalecido, en tanto que respecto al control de su cumplimiento se ha hecho pivotar una de las más novedades más destacadas de todas aquellas que se han introducido, el sistema de alerta temprana –que veremos en detalle en el siguiente apartado–.<sup>31</sup> Este sistema conlleva, a juicio de ciertos autores, un significativo refuerzo de la centralidad del principio de subsidiariedad en el proyecto de integración, operado no por ser una redefinición o rearticulación del propio principio, sino por una constituir una “aparente” garantía procedimental de su cumplimiento.<sup>32</sup> Sin embargo, a nuestro juicio sí se han añadido ciertas precisiones relevantes a la formulación normativa del principio, que ya se configurara en sus líneas maestras por el Tratado de Maastricht. Entre estas precisiones destaca muy significativamente la expresa mención de los distintos niveles de ordenación territoriales que pueden constituirse en el seno del Estado: el central, el regional y el local. En este punto, llama poderosamente la atención que en la enumeración de los distintos niveles que se con-

30. El *test de subsidiariedad* implícitamente contenido en el Protocolo consta de tres premisas a examinar en cada caso concreto: en primer lugar, que se trate de un asunto transnacional; en segundo lugar, que las actuaciones de los Estados miembros únicamente o la ausencia de actuación comunitaria entren en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia, o evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudiquen considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros; y, en tercer lugar, que la actuación comunitaria proporcione claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros. (Apartado 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). *Vid.* en detalle sobre el “*calculus*” de la subsidiariedad, P. Craig y G. de Búrca, *op. cit.*, pág. 103.

31. C. Ferrer Martín De Vidales, *Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Ed. Dilex, 2008, pág. 96. Téngase en cuenta también que el principio de subsidiariedad fue uno de los asuntos más debatidos e importantes en el marco de los trabajos de la Convención Europea, que se encargara de elaborar el anteproyecto de Tratado Constitucional, que, como se sabe, sirve de base al actual Tratado de Lisboa. *Vid.* Documento CONV 286/02 WG I 15, de 23 de septiembre de 2002, que contiene las conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad.

32. *Vid.* en este sentido, A. D’Atena, *op. cit.*, págs. 209 y 210: “Dicho reforzamiento no se plasma en la nueva formulación del art. 3b (ahora 5 TCE). (...) Éste ha de buscarse sobre el terreno de los procedimientos. El tratado, de hecho, robustece considerablemente las garantías procedimentales con las que se ha provisto en principio (...)”.

tiene en el Derecho originario se haya optado por un criterio inverso al que lógicamente impondría el principio de subsidiariedad, en tanto que en vez de decir “... *la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local (...)*”; debiera decir, por propia coherencia interna, “ni a nivel local, ni a nivel regional, ni nivel central”, en tanto que ésta sería la formulación lógica y funcional al principio de subsidiariedad, tal y como el propio Tratado lo enuncia.<sup>33</sup>

## 2.2. Sobre el sistema de alerta temprana de control del principio de subsidiariedad

Antes de profundizar en la concreta participación de los Parlamentos Autonómicos en el procedimiento de alerta temprana, es preciso ofrecer, si quiera –al objeto de completar este capítulo introductorio y contextualizador– un breve bosquejo de dicho procedimiento tal y como ha quedado definitivamente configurado por el Tratado de Lisboa.<sup>34</sup>

El sistema de alerta temprana se ha incorporado normativamente en el Derecho originario en virtud del Tratado de Lisboa como un Protocolo anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA.<sup>35</sup> En esencia el mecanismo

33. Art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea en su versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Téngase en cuenta, por otra parte, en este punto que la Unión debe respetar el principio de autonomía institucional de cada Estado. Art. 4.2 del TUE “*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional*”.

34. *Vid. in extenso* sobre este procedimiento, su evolución y establecimiento en J.A. Camisón Yagüe, *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*. Madrid, Ed. Senado, 2010. *Vid.* también L.M. Hinojosa Martínez, “La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 19, 2004.

35. Protocolo (nº 2) Anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, publicado en el DOUE C115 de 9 de mayo de 2008, págs. 206 y siguientes. Este protocolo tiene su origen en los trabajos desarrollados en el seno la Convención Europea encargada de redactar el anteproyecto de Constitución para Europa, que a instancia de la Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza, y de la posterior de Declaración de Laeken, exploró las posibles vías que podría articularse una mayor participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea, y en concreto en el control del principio de subsidiariedad. Un Protocolo de similares caracte-

de participación de los Parlamentos nacionales en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad se articula como un control previo sobre los proyectos de actos legislativos europeos.<sup>36</sup> Este procedimiento ha permitido otorgar nuevas atribuciones a los Parlamentos nacionales,<sup>37</sup> sin que haya sido preciso crear una nueva Institución y sin que el procedimiento legislativo comunitario se alambique, aparentemente, en exceso.<sup>38</sup>

Así, estableciendo un símil futbolístico se habla de que se han puesto en manos de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, en tanto que “árbitros” de la subsidiariedad, dos tipos de tarjetas.<sup>39</sup>

---

risticas se anexaba al Tratado por el cual se “establecía” una Constitución para Europa. Finalmente, la CIG 2004, siguiendo los mandatos del Consejo Europeo inserta de nuevo este mecanismo en un protocolo anejo al Tratado de Lisboa, *vid.* Punto IV. 21 del Anexo a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007.

36. La idea original de este mecanismo corresponde a I. Fernández De Vigo, quien fue Presidente del Grupo I de la Convención. *Vid.* M. Delgado-Iribarren, “La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, E. Álvarez Conde, V. Garrido Mayol, *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2004, pág. 779.

37. Cualquier transferencia competencial en favor de la Unión Europea supone una pérdida de competencias en el ámbito nacional. Este trasvase ha venido afectando a todas las instituciones nacionales y, muy especialmente, a los Parlamentos nacionales. Definir “quién hace qué” y cómo se supervisa que ese “quién” y ese “qué” cumplan con el principio de subsidiariedad es una cuestión a la que no pueden ser ajenos los Parlamentos nacionales. A lo largo de la historia del proceso de integración se ha hecho referencia en numerosas ocasiones a que el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad es una de las funciones que deberían desempeñar los Parlamentos nacionales. *Vid.* Punto 93 de *A Strategy for Europe*, Informe final del Presidente del Grupo reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, que fue presentado en Bruselas el 5 de diciembre de 1995. *Vid.* G. Berthu, “Documento de trabajo sobre la subsidiariedad”, en COMISIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental – Realización y desarrollo de la Unión*, de 4 de mayo de 1995 (A4-0102/95/PARTE III), conocido también como Informe Bourlanges, Martin; S. Smismans, “The role of the National Parliaments in the European Decision-Making Process: Addressing the Problem at the European Level”, en ELSA ESPEL 1998, Volume IX, Issue 1, pág. 69.

38. M.G. Prieto Gutiérrez, “Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales”, en E. Álvarez Conde, M. Garrido Mayol, *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pág. 818.

39. Ninth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, elaborado por la XXXIX COSAC, en su reunión celebrada los días 7 y 8 de mayo de 2008 en Bled. Puede encontrarse una copia del mismo en lengua inglesa las siguiente sección de la página web oficial de la COSAC: [www.cosac.eu/en/documents/biannual/](http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/)

En primer lugar, una “tarjeta amarilla”, para referirse a la obligación de la Comisión de reexaminar su propuesta de un acto legislativo, en caso de que un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto en los asuntos de justicia y seguridad) consideren que dicha propuesta pudiera ser incompatible con el principio de subsidiariedad.<sup>40</sup> En segundo lugar, se habla también de una “tarjeta naranja”, para referirse a una específica variante de la tarjeta amarilla, que se activa cuando la mayoría simple de los votos emitidos por los Parlamentos se manifieste contraria a la propuesta normativa presentada por considerarla no conforme a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Si esto sucede, la propuesta deberá ser reexaminada por la Comisión, y en caso de que ésta opte por mantenerla, dicha propuesta será objeto de un tratamiento especial durante el procedimiento legislativo, en tanto que antes de que concluya la primera lectura, el Parlamento y el Consejo estarán obligados a estudiar en concreto si la misma es o no compatible con el principio de subsidiariedad, pudiendo llegar a ser totalmente desestimada si así lo decidiera el Consejo por el cincuenta y cinco por ciento de sus votos, o el Parlamento por mayoría de los votos emitidos.<sup>41</sup>

Los Parlamentos nacionales, a través del mecanismo de alerta temprana, sólo ejercen su control sobre el proyecto de acto legislativo. Dicho proyecto está sujeto a las modificaciones y cambios que pueden producirse durante el transcurso del proceso legislativo al que dicho proyecto será sometido.<sup>42</sup> Por tanto, este control previo tiene una trascendencia cuanto menos limitada, pues los Parlamentos se pronuncian en una etapa excesivamente temprana y no sobre el texto final del acto, que sólo queda definitivamente perfilado una vez que ha pasado por todos los trámites legislativos.<sup>43</sup> Además, los Par-

40. Art. 7.2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA.

41. Art. 7.3 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA.

42. Art. 3 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA.: “...se entenderá por “proyecto de acto legislativo” las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo”.

43. Se discutió durante la Convención sobre la posibilidad de que los Parlamentos nacionales efectuaran el control respecto del cumplimiento del principio de subsidiariedad en

lamentos nacionales siguen sin tener a su disposición un instrumento de veto completo, pues no existe una "tarjeta roja", de modo que no pueden impedir que las Instituciones comunitarias aprueben definitivamente su propuesta. Sin embargo, sí se ha reconocido en este sentido a los Parlamentos nacionales una nueva posibilidad, la vía jurisdiccional de control; en tanto que, a través de sus Gobiernos, podrán presentar ante el Tribunal de Justicia un recurso contra la norma europea que hubiera sido finalmente aprobada y se considere contraria al principio de subsidiariedad o al de proporcionalidad.<sup>44</sup> A la vista de lo anterior, la doctrina ha indicado que el fortalecimiento a los Parlamentos nacionales favorece significativamente a aquellas concepciones intergubernamentales de la Unión Europea.<sup>45</sup>

---

otro momento del procedimiento legislativo comunitario. Sin embargo, debido a las dificultades técnicas que esto podría plantear, y sobre la base de que el control sobre la subsidiariedad únicamente se pronuncia sobre si la materia objeto de la propuesta es o no conforme a dicho principio, y esto puede conocerse ya con la propuesta del acto, se optó porque la participación se produjera en el momento inicial. *Vid.* M. Delgado-Iribarren, "La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea", en E. Álvarez Conde, V. Garrigo Mayol, *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2004, pág. 783.

44. Art. 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA.

45. A. von Bogdandy, "Notas sobre la ciencia del Derecho Europeo (contexto, debates, perspectivas de desarrollo de la Teoría General del Derecho de la Unión Europea desde el punto de vista alemán)" en *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 5, 1er semestre 2000, pág., 225. También otros autores como J. M. Martínez Sierra; *El sistema institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, Madrid, UCM, 2003, ya avisaron del giro intergubernamental que la Unión venía padeciendo. *Vid.* un análisis *in extenso* en A. Mangas, "El escoramiento intergubernamental de la Unión" en J. Martín y Pérez de Nanclares, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, op. cit., pág. 54: "Las reformas que introduce el Tratado de Lisboa confirma el notable escoramiento intergubernamental que ya tenía la nave constitucional encallada. Siempre me causó perplejidad que un proyecto denominado Constitución europea incluyera más elementos internacionales que "comunitarios". El recorte más importante, la eliminación de la parafernalia constitucionalista, deja al desnudo lo que realmente era aquella reforma: máximo control por parte de los Estados y el reforzamiento de éstos en el sistema institucional". Este avance de lo intergubernamental supone también, como advierte Balaguer, un triunfo de aquellos que se oponen a profundizar en la estatalidad de la Unión Europea, para lo cual, no han dudado en desestructurar y ocultar en el Tratado de Lisboa, lo que de derecho constitucional tenía Tratado Constitucional que lo precedió. el *vid.* F. Balaguer, "El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, mayo-agosto, 2008, pág. 89: "El Tratado de Lisboa ha expresado, quizás en mayor medida que ningún otro texto fundamental de la Unión Europea, el temor de los euroescépticos al reforzamiento de la estatalidad de la Unión Europea".



### 3. Sobre la participación de los Parlamentos regionales en el sistema de alerta temprana

Tal y como anticipamos en la introducción, los Parlamentos regionales han venido haciendo patente su deseo de que les sea reconocido expresamente en los Tratados cierto ámbito de participación en los asuntos de la Unión Europea. Así, toda vez que la solución alcanzada por el Tratado de Lisboa para articular las demandas de participación de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional de la Unión ha sido la de imbricarlos en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad mediante el mecanismo de alerta temprana;<sup>46</sup> se ha dado también por bueno, de forma acrítica, que esta misma solución pueda satisfacer las demandas de los Parlamentos regionales.<sup>47</sup> Sin embargo, aún queda por demostrar si esta participación –que en cierta forma aumenta el grado de participación de las regiones en el proceso de integración europeo– es o no efectiva para reducir el déficit democrático, algo a lo que pretendemos contribuir con este trabajo.

Así, en el Protocolo sobre el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, aprobado junto con el Tratado de Lisboa, se ha incluido expresamente una previsión específica referida a la participación de los Parlamentos infraestatales en el mecanismo de alerta temprana. Sin embargo, dicha participación no se “impone”, como sí ocurre con la participación de los Parlamentos nacionales,<sup>48</sup> sino que se deja a la decisión del Parlamento nacional de cada Estado miembro

---

46. La idea original de las líneas fundamentales de este mecanismo, tal y como está configurado por el Tratado de Lisboa, corresponde a Iñigo Fernández de Vigo, quien fue Presidente del Grupo I de la Convención, encargado de los trabajos relativos al principio de subsidiariedad. *Vid.* M. Delgado-Iribarren, *op. cit.*, pág. 779.

47. C. Ares Castro-Conde, *op. cit.*, págs. 236-239 y 241 y ss.; esta autora sostiene, por ejemplo, que dicha participación de los Parlamentos nacionales fortalecerá las credenciales políticas del proyecto europeo.

48. Existe un sector de la Doctrina que indica que la creación por el Tratado que establece una Constitución para Europa del mecanismo de alerta temprana y de la posibilidad de que un Parlamento nacional pueda solicitar a su Gobierno la presentación de un recurso contra una norma comunitaria que incumpla con el principio de subsidiariedad constituyen una quiebra del principio de autonomía institucional, pues desde la norma comunitaria se “irrumpe” en el Derecho parlamentario de los Estados, en tanto que desde la Unión que se regulan para éstos nuevas formas de intervención. En este sentido *vid.* C. Storini, *Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch-Instituto de Derecho Público Comparado, 2005, pág. 72.

o de sus cámaras proceder o no a consultar a los Parlamentos regionales. La única condición, contenida expresamente en el Protocolo, es que sólo van a poder ser consultados a aquellos Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.<sup>49</sup>

En este punto es también preciso mencionar que el Tratado de Lisboa ha fijado el plazo de que disponen los Parlamentos nacionales para realizar su examen de la propuesta normativa de la Unión en ocho semanas, ampliando así en dos semanas el plazo de seis que originalmente se fijara en el malogrado Tratado por el que se “establecía” una Constitución para Europa.<sup>50</sup> Con la ampliación del plazo se persigue, por un lado, que los Parlamentos puedan realizar un examen más detallado y profuso de la propuesta y, por otro, que exista tiempo suficiente para que pueda articularse la participación en el procedimiento de control de la subsidiariedad de los Parlamentos de los entes infraestatales dotados de autonomía política y competencia legislativa de aquellos Estados miembros descentralizados o compuestos, si es que así lo estiman procedente dichos Estados; en tanto que recordamos que dicha participación regional no es obligatoria.<sup>51</sup>

---

49. Art. 6 Párrafo 1 *in fine* del Protocolo sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad: “...Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. Según lo que indica este artículo sólo aquellas Asambleas que tengan competencias legislativas reconocidas pueden ser consultadas por su respectivo Parlamento nacional o alguna de sus Cámaras, esto parece excluir de la posible consulta a aquellos Parlamentos que tuvieran reconocida capacidad normativa de rango infralegislativo o que carecieran de ella. En principio, tal limitación parece lógica en tanto que el mecanismo de alerta temprana tiene como objeto concreto de análisis proyectos legislativos de la Unión, y forma parte de la propia esencia de un Parlamento, digno de ese nombre, estar dotado de competencias legislativas. Sin embargo, sí parece ignorarse deliberadamente que dichos proyectos legislativos pueden afectar a otras competencias, diferentes de las legislativas, que pudieran tener las Asambleas o Parlamentos de los entes políticos infraestatales que pudieran existir en el seno de los Estados miembros y que, como hemos indicado, pudieran carecer de competencias legislativas.

50. J. Martín y Pérez de Nanclares, *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*. Madrid, Ed. Iustel, 2008.

51. Art. 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad “(...) Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. Debe entenderse está facultad discrecional como una manifestación del principio de autonomía institucional que debe ser observado por la Unión. Este principio indica que “cuando una norma comunitaria confía a las autoridades nacionales la

En España, a fin de articular un mecanismo que posibilitara la participación de las Cortes Generales y, también, de los Parlamentos Autonómicos en el procedimiento de alerta temprana, se ha procedido a reformar la Ley 8/1994 por la que se regula la Comisión Mixta para asuntos de la Unión Europea,<sup>52</sup> órgano parlamentario que ha venido encargándose, desde que empezara a funcionar en 1986, de los asuntos de las Comunidades Europeas y, posteriormente también, de los de la Unión Europea.<sup>53</sup>

En virtud de dicha reforma –y atendiendo a las indicaciones del Protocolo sobre el control del principio de subsidiariedad– se ha establecido un mecanismo de consulta a los Parlamentos regionales, que se inserta dentro del procedimiento de alerta temprana que se sustancia en el seno de las Cortes Generales, fundamentalmente a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea.<sup>54</sup> Esta comisión es, en

---

*adopción de las medidas necesarias para su aplicación, esas medidas internas se toman por las autoridades nacionales en el respeto de las formas y procedimientos del Derecho nacional", vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 39/70, de 11 de febrero de 1971, conocida como Sentencia *Nordeutsches Vieh*, y Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 122/73, de 11 de diciembre de 1973, conocida como Sentencia *Nordsee*. A. Mangas, D.J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Tecnos, 2002, págs. 421 y 422.*

52. Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, publicada en el BOE núm. 308 de 23 de septiembre de 2009. La última reforma de esta Ley ha sido operada mediante la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta (publicada en el BOE n.º. 309 de 21 de diciembre de 2010. El objeto fundamental de esta reforma es regular las comparecencias de los miembros del Gobierno de España y también de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas ante la Comisión.

53. *Vid. in extenso* sobre la participación de las Cortes Generales en los asuntos de la Unión Europea, y en concreto sobre la actividad de la Comisión Mixta, J.M. Bueno y Vicente, *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea, 1986-2004*, Madrid, Ed. Congreso de los Diputados, 2006.

54. Téngase en cuenta que desde marzo de 2009, antes de que entrara en vigor el Tratado de Lisboa, ya se pusieron en marcha por parte de la Comisión Mixta de la Unión Europea varios ensayos del procedimiento de control del principio de subsidiariedad en los cuales pudieron tomar parte aquellos Parlamentos autonómicos que así lo desearon. *Vid.* "Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 24 de marzo de 2009, de aprobación de los criterios para la realización de ensayos piloto relativos al control del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas", publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 127, de 16 de abril de 2009, págs. 2 y 3.

principio,<sup>55</sup> el órgano de las Cortes Generales que va a estar encargado de discutir y en su caso de aprobar los dictámenes sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad respecto a las propuestas normativas que sean remitidas al Parlamento español.<sup>56</sup>

La participación de las Asambleas autonómicas en el procedimiento de alerta temprana comienza en el momento en que se remite a éstas desde las Cortes Generales la concreta iniciativa legislativa de la Unión. En este punto hay que recordar que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado están obligados a dar traslado a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de todas las iniciativas legislativas de la Unión, tan pronto como las reciban. Se especifica claramente que se deben remitir “todas” las iniciativas, sin posibilidad de que las Cámaras de las Cortes puedan actuar como filtros de las iniciativas recibidas, pues expresamente se indica en la Ley que toda propuesta debe remitirse, sin prejuzgar si ésta puede o no afectar a competencias propias de las Comunidades Autónomas.<sup>57</sup> En la práctica la transmisión de las iniciativas se produce a través de la mesa de la Comisión Mixta, donde las propuestas se reciben desde los foros comunitarios por vía telemática siendo remitidas de la misma manera

---

55. Art. 5.2. de la Ley 8/1994, tal y como queda después de la reforma operada por la Ley 24/2009. También cabe que los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado puedan llegar a avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea en los términos previstos en los respectivos Reglamentos de las Cámaras. En todo caso, la Ley prevé que si sólo uno de los Plenos de las Cámaras avocase su competencia para la aprobación del dictamen motivado, la Comisión Mixta para la Unión Europea deberá someter su propuesta de dictamen motivado a los Plenos de ambas Cámaras. Esta vía de toma de decisiones relativas a la subsidiariedad en el Pleno de las Cámaras parece haberse configurado, tanto a la vista de la Ley como de la práctica hasta la fecha, como algo muy excepcional.

56. Art. 5.1 de la Ley 8/1994, tal y como queda después de la reforma operada por la Ley 24/2009: “La potestad de aprobar en nombre de las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, de conformidad con lo establecido en su normativa, corresponderá con carácter general a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales”. Este dictamen se tramita en la Comisión conforme al procedimiento que se sigue con las proposiciones no de Ley.

57. Art. 6.1 de la Ley 8/1994, tal y como queda después de la reforma operada por la Ley 24/2009: “El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia”.

a los Parlamentos Autonómicos, quienes a su vez también envían a la Comisión Mixta sus dictámenes también mediante esta fórmula.<sup>58</sup>

Desde el momento de la remisión de la propuesta a los Parlamentos Autonómicos, éstos disponen de un plazo de cuatro semanas para elevar, si lo estiman oportuno, un dictamen motivado bien al Congreso bien al Senado en el que manifiesten si, a su juicio, la iniciativa consultada es o no conforme con el principio de subsidiariedad. El dictamen del Parlamento Autonómico será tenido en consideración por las Cortes; pero, según dispone la Ley, sólo en caso de que la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE emitiera un dictamen por vulneración del principio de subsidiariedad se adjuntarán al mismo una relación de los dictámenes emitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, y los datos necesarios para su consulta.<sup>59</sup>

Desde la puesta en marcha oficial del mecanismo de alerta temprana en abril de 2010 hasta mayo de 2011 se ha consultado a los Parlamentos Autonómicos ciento quince iniciativas legislativas europeas,<sup>60</sup> respecto de las cuales han sido finalmente emitidos por la

---

58. Información facilitada por I. Carbajal, Letrado de la Comisión Mixta en el marco de su intervención en la Jornada "El Fortalecimiento de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea. Un nuevo papel para las Cortes Generales tras el Tratado de Lisboa", celebrada el 22 de octubre de 2010 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Por otra parte, cabe señalar que ya en durante la realización de los proyectos pilotos del control de la subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana se estableció expresamente que se utilizaría el correo electrónico para el traslado de la propuesta por parte de la Comisión Mixta a los Parlamentos Autonómicos. *Vid.* punto 1 del Acuerdo de la Comisión Mixta para la UE por el que se aprueban los criterios para la realización de ensayos piloto sobre el control de la subsidiariedad de las iniciativas legislativas europeas, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 127, de 16 de marzo de 2009.

59. Art. 6.2 de la Ley 8/1994, tal y como queda después de la reforma operada por la Ley 24/2009.

60. Hasta julio de 2010 se habían consultado a los Parlamentos Autonómicos sesenta y cinco iniciativas legislativas europeas, por su parte éstos habían emitido remitido a las Cortes un total de doscientos diecinueve dictámenes. Información facilitada por I. Carbajal, Letrado de la Comisión Mixta en el marco de su intervención en la Jornada "El Fortalecimiento de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea. Un nuevo papel para las Cortes Generales tras el Tratado de Lisboa", celebrada el 22 de octubre de 2010 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Esta información ha sido completada para el periodo octubre 2010 a mayo de 2011 a partir del examen de los distintos Informes de la Comisión Mixta emitidos durante dicho periodo.

Comisión Mixta un total de veintiocho dictámenes.<sup>61</sup> En todos los casos –salvo en tres– el dictamen de la Comisión Mixta ha sido favorable a la conformidad de la propuesta examinada con el principio de subsidiariedad. Por su parte, en ninguno de los dictámenes remitidos a la Comisión Mixta desde de los Parlamentos Autonómicos –referidos a los veintiocho dictámenes emitidos por la Comisión Mixta– se ha denunciado hasta ahora quiebra del principio de la subsidiariedad, aunque en algunos casos las Asambleas Autonómicas han incluido en sus dictámenes ciertas recomendaciones respecto a la propuesta consultada. No obstante lo anterior, debemos hacer hincapié en el hecho de que la Comisión Mixta sí ha procedido ya a informar por su parte negativamente varias propuestas de actos de la Unión Europea por quiebra del principio de subsidiariedad, curiosamente en todos estos casos existían informes favorables al cumplimiento del principio de subsidiariedad remitidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas respecto de la normativa consultada.<sup>62</sup>

En la práctica la Comisión suele incluir en el texto de sus respectivos dictámenes, en concreto en la parte dedicada a los antecedentes, una breve referencia a los parlamentos autonómicos que han remitido dictámenes al respecto y cuál ha sido su sentido.<sup>63</sup> En todos los

---

61. Los pareceres emitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea son denominados oficialmente como “dictamen” cuando son negativos.

62. *Vid.* Dictamen 1/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad [COM (2011) 169 final] [2011/0092 (CNS)] [SEC (2011) 409 final] [SEC (2011) 410 final]. *Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea* y *vid.* también Dictamen 2/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria [COM (2011) 215 final] [2011/0093 (COD)] [SEC (2011) 482 final] [SEC (2011) 483 final] y por la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción [COM (2011) 216 final] [2011/0094 (CNS)] [COM (2011) 215 final] [SEC (2011) 482 final] [SEC (2011) 483 final]. *Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea*; publicados ambos en el Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie A nº. 446 de 22 de junio de 2011. En ambos dictámenes la Comisión manifiesta que las tres propuestas consultadas son, por distintos motivos, contrarias al principio de subsidiariedad. En ambos Dictámenes consta que los Parlamentos Autonómicos consultados manifiestan que las propuestas consultadas sean contrarias al principio de subsidiariedad.

63. *Vid.* por ejemplo Punto D. de los Antecedentes del Dictamen 1/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la

informes emitidos por la Comisión Mixta desde la puesta en marcha del mecanismo de alerta temprana hasta julio de 2011, un total de veintiocho,<sup>64</sup> consta así expresamente que no existe oposición de los Parlamentos Autonómicos que han evacuado su posición respecto de las distintas propuestas consultadas. Durante este periodo los Parlamentos Autonómicos más activos, a la vista de lo indicado en los dictámenes de la Comisión Mixta han sido las Cortes de Aragón y el Parlamento Vasco, seguidos a cierta distancia por los parlamentos de Castilla-León, Cataluña, Castilla-La Mancha, Canarias, Murcia, La Rioja, Cantabria, y Extremadura. En cualquier caso, se observa como el número de dictámenes remitidos por los Parlamentos Autonómicos respecto a las propuestas consultadas ha ido descendiendo paulatinamente. Si bien durante los primeros meses de funcionamiento del mecanismo de alerta temprana la media era de unos cinco informes de Asambleas Autonómicas por cada propuesta consultada finalmente informada por la Comisión Mixta; durante los seis primeros meses de 2011, la media ha descendido a dos.<sup>65</sup>

---

propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad [COM (2011) 169 final] [2011/0092 (CNS)] [SEC (2011) 409 final] [SEC (2011) 410 final]. *Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea* (publicados ambos en el Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie A nº. 446 de 22 de junio de 2011) pág. 2 "D. Se ha recibido informe elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda y remitido a través de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, así como escrito del Parlamento Vasco y del Parlamento de Canarias. En los informes de los Parlamentos autonómicos no se cuestiona el respeto del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa europea examinada".

64. Se puede consultar el listado de las ciento quince iniciativas legislativas informadas por la Comisión Mixta Congreso Senado para la Unión Europea en la siguiente web oficial de la Comisión dentro de apartado iniciativas. [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/servidorCGI&oriIC=S&CMD=VERLST&BASE=IW19&FMT=INITXLGF.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&NUM1=&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+318.NCOM](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/servidorCGI&oriIC=S&CMD=VERLST&BASE=IW19&FMT=INITXLGF.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&NUM1=&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+318.NCOM).

65. Respecto de los veintiocho dictámenes finalmente emitidos por la Comisión Mixta para la UE y según consta en cada uno de ellos, las Cortes de Aragón han presentado un total veinticuatro dictámenes; el Parlamento Vasco, quince; el Parlamento Catalán, ocho; las Cortes de Castilla y León, siete; el Parlamento de Canarias, seis; la Asamblea Regional de Murcia, seis; el Parlamento de la Rioja, cinco; el Parlamento de La Rioja, cinco; y la Asamblea de Extremadura, dos dictámenes. Téngase en cuenta también que en algunas ocasiones los Parlamentos autonómicos simplemente transmiten a la Comisión que no van a pronunciarse sobre la propuesta; estas comunicaciones de no pronunciamiento también han sido incluidas expresamente en los dictámenes de la Comisión Mixta. A la vista de esos veintiocho dictámenes de la Comisión Mixta no consta que hayan participado en ninguno de ellos los Parlamentos de las siguientes siete Comunidades Autónomas: Baleares, Madrid, Andalucía, Valencia, Navarra, Galicia y Asturias. (Estos datos son de elaboración propia,



De lo regulado sobre este procedimiento, y la vista de la práctica desarrollada hasta julio de 2011, llaman poderosamente la atención varias cosas. La primera de ellas es que el reenvío de la propuesta normativa a los Parlamentos Autonómicos se pueda producir tanto desde el Congreso de los Diputados como desde el Senado;<sup>66</sup> cuando siguiendo la lógica constitucional y dada la vocación de representación de cámara territorial que tiene el Senado, sería lo propio que fuera esta Cámara encargada de relacionarse con los Parlamentos Autonómicos.<sup>67</sup>

La segunda, es que en la práctica el tiempo del que disponen los Parlamentos Autonómicos para pronunciarse sobre la propuesta remitida es la mitad del que tienen la Cortes Generales, de forma que a éstos se les exige recibir la propuesta, estudiarla, analizar sus implicaciones y, finalmente, pronunciarse en un plazo de tiempo parlamentario relativamente breve, como son cuatro semanas (frente a las ocho que disponen las Cortes). Por otra parte, también puede suponer un problema para la Asamblea de la Comunidad Autónoma tener que procesar todas y cada una de las propuestas remitidas, en atención no solo al gran número de ellas sino también a la complejidad que en ocasiones presenta la normativa comunitaria, en tanto que los Parlamentos Autonómicos -o al menos no la totalidad de ellos- disponen de los efectivos personales necesarios para desarrollar esta labor de forma completa y eficaz.<sup>68</sup> En cualquier caso, a la vista de lo practica-

---

para su obtención han revisado todos y cada uno de los veintiocho informes emitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea hasta julio de 2011, observando las indicaciones que constan en cada uno de ellos al respecto de la remisión por parte de las Asambleas de las Comunidades Autónomas de sus informes relativos a las propuestas consultadas en cada caso).

66. Aunque en la práctica el órgano parlamentario encargado de dirigir las consultas a los Parlamentos Autonómicos está siendo la Comisión Mixta, tal y como ya indicamos antes, *vid. supra*.

67. Esta apreciación ya se realizó en el seno del Grupo de Trabajo de estudio de la aplicación por las Cortes Generales del sistema de Alerta temprana, constituido en el seno de la Comisión Mixta para la UE en 2005. Un resumen de los debatido en dicho Grupo de trabajo se encuentra en C. Ares Castro-Conde, *op. cit.*, págs. 233 y ss.

68. Por ejemplo, la *European Scrutiny Committee* de la una de las Comisiones especializadas en asuntos de la UE de la Cámara de los Comunes llega a examinar anualmente entre novecientos y mil documentos de la Unión Europea, la gran parte de ellos propuestas de normativa comunitaria A. CYGAN; "EU Affairs before the United Kingdom Parliament", en Tans, O. (Ed.); *National Parliaments and European Democracy*, *op. cit.*, pág. 86.

do hasta julio de 2011 en referencia a los dictámenes finalmente emitidos por la Comisión Mixta, podemos decir que la gran mayoría de los parlamentos no ha manifestado un especial entusiasmo en remitir informes respecto de todas las propuestas normativas que les son consultadas.

En tercer lugar, se observa claramente que, si bien el Congreso y el Senado no pueden actuar como filtro respecto de la remisión de las propuestas a los Parlamentos Autonómicos, sí disfrutan implícitamente de capacidad para “cribar” a través de la Comisión Mixta los dictámenes emitidos por estos Parlamentos de los que finalmente se da cuenta a las instituciones de la Unión. Esto es así puesto que sólo se obliga a la Comisión Mixta a acompañar junto con su dictamen una relación de los dictámenes provenientes los Parlamentos Autonómicos –con las referencias necesarias para su consulta– cuando dicho dictamen sea de “vulneración” del principio de subsidiariedad (también llamado dictamen negativo). Lo que se podría traducir *ad sensu contrario* en que cuando las Cortes –normalmente a través de la Comisión Mixta– juzguen que la propuesta normativa de la Unión es conforme con el principio de subsidiariedad, nunca se tendrá noticia en las instituciones comunitarias de los dictámenes de vulneración emitidos por las Asambleas de las Comunidades o, al menos, no se tendrá noticia de ellos por vía de la Comisión Mixta.

Además debe significarse que, en el caso de dictamen negativo por parte de la Comisión Mixta, sólo se remitirá junto a éste una enumeración de los dictámenes de los Parlamentos de las Comunidades autónomas, pero no los propios dictámenes negativos autonómicos, que no serán efectivamente enviados a los foros europeos junto con el dictamen de las Cortes. Tampoco se prevé en la Ley, por otra parte, que dicho dictamen de las Cortes deba en su necesaria motivación hacerse algún tipo de eco de las motivaciones aducidas por los Parlamentos Autonómicos para emitir un dictamen negativo, en tanto que también los dictámenes de las Asambleas autonómicas deben estar fundamentados; de modo que el dictamen negativo de la Comisión Mixta podría llegar a tener una motivación totalmente diferente a la de los Parlamentos Autonómicos. O mucho peor aún que lo anterior, podría suceder, incluso, que en caso de que la Comisión Mixta no llegara a tomar en consideración una determinada propuesta legislativa de la Unión como susceptible de examen en su seno –algo que ocurre en multitud de ocasiones a la vista de la práctica realizada

hasta ahora— y ésta sí fuera examinada por los Parlamentos Autonómicos, y todos o alguno de ellos emitieran el correspondiente informe negativo éste no sería, si quiera, visto en la Comisión Mixta; en tanto que se trataría de un dictamen relativo a una propuesta que no habrá de ser discutida en el seno de dicha Comisión.<sup>69</sup>

En la práctica desarrollada hasta la actualidad, la Comisión Mixta siempre ha introducido en los antecedentes de sus dictámenes sobre subsidiariedad, quienes han sido los Parlamentos Autonómicos que han remitido su informe a la Comisión y cuál ha sido su sentido. Sin embargo, no ha indicado en ninguno de ellos las referencias para su consulta; ni siquiera en los dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad donde dicha referencia viene obligada por Ley, independientemente del sentido de los dictámenes autonómicos.<sup>70</sup> Además, debe tenerse en cuenta que en el caso de los dictámenes negativos emitidos por la Comisión hasta ahora, han existido dictámenes remitidos por los Parlamentos Autonómicos, todos ellos de naturaleza favorable a la propuesta.

---

69. Durante la tramitación en el Congreso de la Ley 24/2009 de reforma de la Ley 8/1994 se presentaron dos enmiendas orientadas a que la participación de los Parlamentos autonómicos en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad tuviera un mayor peso específico. Por un lado, se pretendía que junto con el dictamen negativo de la Comisión Mixta se incorporara la obligación no sólo de remitir una relación de los dictámenes de las Comunidades Autónomas, sino que también se adjuntara una copia completa de los mismos. Por otro lado, se intentó añadir un nuevo apartado en el art. 6 mediante el cual se estableciera la obligación de que las Cortes remitieran directamente a los foros comunitarios los dictámenes de los Parlamentos autonómicos—independientemente de su sentido y de si la Comisión Mixta emitiera o no su informe y fuera cual fuera su orientación—, cuando éstos trataran sobre propuestas legislativas de la Unión Europea que tuvieran incidencia en competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Ambas medidas, u otras similares, habrían contribuido a dar mayor intensidad a la participación de los Parlamentos Autonómicos para que ésta pudiera ser más efectiva. La justificación y el texto de las enmiendas presentadas, que no fueron finalmente aceptadas, puede consultarse en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B, núm. 203-4, de 10 de diciembre de 2009, págs. 1 y 2. Asimismo los interesantes debates a propósito del debate de las enmiendas presentadas también pueden ser consultados en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130, de la sesión plenaria núm. 122 celebrada el jueves 3 de diciembre de 2009, págs. 34 y ss.

70. Art. 6.3 de la Ley 8/1994: *"Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta"*. Vid nota supra sobre el Dictamen 1/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Y en cuarto lugar y directamente relacionado con lo anterior, al no existir una distribución de los asuntos en función de las competencias afectadas, ya que la Comisión Mixta debe remitir a las Asambleas autonómicas todas las propuestas legislativas de la UE, tanto el Parlamento nacional como los Parlamentos Autonómicos pueden pronunciarse sobre cualquiera de dichas propuestas. Por lo que, en ocasiones, los Legislativos de las Comunidades se pronunciaron –y se pronunciaran– sobre propuestas que no afectan a materia de competencia autonómica;<sup>71</sup> e igualmente, la Comisión Mixta (o el Congreso o el Senado, si fuera el caso), podrían emitir dictamen sobre propuestas normativas de la UE que no tengan incidencia directa sobre competencias propias de las Comunidades Autónomas, ni tan siquiera sobre las del propio Estado.<sup>72</sup>

---

71. *Vid.* por ejemplo el dictamen de las Cortes de Aragón al que se hace referencia en la letra D) de los Antecedentes del Informe 21/2010 Informe 21/2010 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima [COM (2010) 611 final] [SEC (2010) 1263] [SEC (2010) 1264] [2010/0303 (COD)].

72. Hasta julio de 2011 se habían consultado a la Comisión Mixta para la UE más de cien iniciativas legislativas de la UE, según los datos que constan en la página web oficial del Congreso de los Diputados. Esas consultas versaron sobre las siguientes materias, que como se puede comprobar sólo en ocasiones inciden sobre competencias del Estado central y en otras sobre competencias autonómicas: déficit excesivo, ejecución presupuestaria, desequilibrios macroeconómicos, supervisión presupuestaria, circulación de mercancías, Eurodoc (base de huellas dactilares), sistema de posicionamiento Galileo, ayudas a la agricultura y fondos FAEDER, Agencia Europea de Seguridad de las redes de información, coberturas por impago, ataques a los sistemas de información, protección de redes, derivados OCT, homologación de vehículos, política marítima, precursores de explosivos, zumos de fruta, identificación de lotes de productos alimenticios, agricultura en regiones ultraperiféricas, espacio ferroviario, ayuda alimentaria a los más necesitados, espectro radioeléctrico, año europeo del envejecimiento, transporte profesional transfronterizo, homologación de vehículos agrícolas, supervisión de entidades financieras, derecho a la información en procesos penales, sistema común del IVA, indemnización a inversores, exhorto europeo de investigación en materia penal, condiciones de entrada y salida de extranjeros, sistemas de garantía de depósitos, especies exóticas, residencia de extranjeros, cultivo de OMG, comercialización de materiales multiplicadores vegetativos de la vid, motores, patente de la UE, pesca del rodaballo en el mar báltico, recuperación económica en el ámbito de la energía, ayudas al monopolio alemán del alcohol, agencias de calificación crediticia, visados, ayudas a Moldavia, estadísticas de cultivo, libre circulación de trabajadores, prestación de servicios audiovisuales, política pesquera común, reglas de la sociedad de la información, divorcio y separación, moluscos bivalvos y gasterópodos, Agencia Europea de gestión de sistemas informáticos de gran magnitud, financiación de la cooperación al desarrollo, estadísticas sobre turismo, lucha contra la explotación sexual infantil, cuentas económicas del medio ambiente, y prevención y lucha contra la trata de seres humanos, Tractores, compuestos de fósforo

De todo esto se colige que, si bien el procedimiento de consulta a los Parlamentos Autonómicos a propósito del control del principio de subsidiariedad garantiza la participación de éstos en la toma decisiones relativas al control de la subsidiariedad, dicha participación tiene en realidad una naturaleza meramente informativa y en ningún caso vinculante –recuérdese, por ejemplo, que cuando la Comisión ha emitido dictámenes negativos, los Parlamentos Autonómicos que habían remitido informes al respecto lo había hecho en sentido favorable a la propuesta.

Por otra parte, también cabe destacar la cada vez menor participación que los Parlamentos Autonómicos despliegan en este ámbito, a la vista de la práctica realizada hasta ahora. Es por todo ello por lo que consideramos, anticipándonos a las conclusiones que formularemos al final, que esta participación de los Parlamentos regionales lejos de contribuir a una mayor democratización real del funciona-

---

en detergentes, Agencia de Seguridad Marítima, documentos en los que se puede estampar un visado, verificación del Acervo de Schengen, relaciones contractuales del sector de la leche, marco de actuación plurianual de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, integridad y transparencia del mercado de la energía, requisitos técnicos para transferencias y adeudos domiciliados en euros, sector agrícola de las islas menores del mar Egeo, operaciones de financiación del Fondo Europeo Agrícola, producción y etiquetado de productos ecológicos, productos objeto de una exención o reducción del arbitrio insular, financiación de la política agrícola común, regímenes de calidad de los productos agrícolas, normas de comercialización, coordinación de sistemas de seguridad social, modulación facultativa de los pagos directos de la PAC, Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, organización común de mercados agrícolas, régimen fiscal de sociedades matrices y filiales, control de riesgos de accidentes graves, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, ayuda macrofinanciera a Georgia, tractores de vía estrecha, combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, Autoridad Europea de seguros y pensiones, Autoridad Europea de Valores y Mercados, prevención, detención e investigación a delitos terroristas y delitos graves, fiebre catarral ovina, registros centrales de sociedades mercantiles, Código comunitario del cruce de fronteras, Reglamento de Investigaciones de la OLAF, Base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS), acceso a documentos del Parlamento Europeo, contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial, reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de uniones registradas, reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia de regímenes económico matrimoniales, imposición a los productos energéticos y electricidad, patente unitaria, lengua y traducción de la patente unitaria, exportación de productos químicos peligrosos, derechos y apoyos a víctimas de delitos, reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, Oficina de Armonización del mercado interior, estadísticas de delincuencia, visados para fronteras exteriores, Fondos de Adaptación a la Globalización, usos de obras huérfanas, normalización europea, alimentos para lactantes y alimentos para usos médicos, derecho a abogado en los procesos penales, ayuda macrofinanciera a terceros países.

miento de la Unión Europea, constituye, en el caso español un mero detalle “cosmético democrático” pues por esta vía lo único que realmente se ha conseguido es que los Parlamentos Autonómicos puedan conocer que propuestas normativas se comienzan a ser discutidas en la UE, algo que ya podían conseguir por otras vías. Baste para sustentar esta afirmación el hecho, ya indicado, de que en los tres dictámenes negativos emitidos hasta ahora por la Comisión, los dictámenes respectivamente remitidos por los Parlamentos Autonómicos al efecto eran favorables al cumplimiento del principio de subsidiariedad por la normativa; aún cuando en uno de ellos la propia Comisión Mixta consideraba que era imposible conocer tal cosa en tanto que faltaba la ficha de subsidiariedad –que debe obligatoriamente acompañar a toda propuesta normativa de la UE–; y en los otros casos la Unión Europea estaba impulsado su normativa por una vía totalmente distinta a la prevista por el Tratado.

De esta forma podemos afirmar que en la práctica el Parlamento nacional reclama para sí y ocupa todo el espacio de decisión respecto al control de la subsidiariedad, cosa que en principio podría ser más favorable a la agilidad del procedimiento –viniendo incluso así tolerado por el Protocolo sobre el control de la subsidiariedad (recordemos que no existe obligación de que las Asambleas regionales participen en el control de la subsidiariedad)–,<sup>73</sup> pero que deja a los Parlamentos Autonómicos en un mero papel secundario poco menos que de carácter testimonial y de escasa repercusión en la práctica.<sup>74</sup>

73. *Vid. supra.*

74. Téngase en cuenta, por otra parte, que el nuevo artículo 10 de la Ley 8/1994 introducido por la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta (BOE de 21 de diciembre de 2010), ha previsto que *los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla –Presidente o miembros del Consejo ejecutivo competente– podrán solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia. Vid. “Proposición de Ley de Modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta”, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie III B, núm. 9(a), de 6 de octubre de 2010, pág. 2 (nuevo artículo 10 de la Ley 8/1994). El Grupo Parlamentario Popular presentó en el Senado una enmienda al respecto de las comparecencias de los Ejecutivos autonómicos ante la Comisión Mixta, al objeto de que se introdujera expresamente en el texto del nuevo artículo 10 una referencia a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuya participación no se contemplaba en el proyecto de reforma, a fin de que sus respectivos ejecutivos también puedan solicitar su comparecencia ante la Comisión.*

#### 4. Control de la subsidiariedad en la Asamblea de Extremadura

Visto lo anterior, procede ahora explicar el concreto procedimiento por el cual el Parlamento Autonómico de la Comunidad Autónoma extremeña, la Asamblea de Extremadura, elabora su dictamen motivado sobre el principio de subsidiariedad.<sup>75</sup> El extremeño, es al respecto de la normativa que regula su participación en asuntos europeos, un Parlamento autonómico prototípico, toda vez que dada la reciente reforma de su Reglamento Interno<sup>76</sup> se ha procedido a realizar una suerte de “europeización” de la Cámara, proveyendo la

---

*Vid.* el texto y la justificación de la enmienda en, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie III B, núm. 9(b), de 21 de octubre de 2010, págs. 3 y 4. Estas modificaciones legislativas podrán contribuir a paliar en cierta forma los problemas expuestos en la interrelación entre los Parlamentos autonómicos y la Comisión Mixta, a propósito de su colaboración en el mecanismo de alerta temprana; sin embargo, debemos señalar que estas comparecencias de los ejecutivos autonómicos no suplen las deficiencias legislativas indicadas, en tanto que la participación de las Comunidades en el mecanismo de control del principio de subsidiariedad debe sustanciarse a través de las Asambleas autonómicas y no de sus Ejecutivos, tal y como se establece tanto en la normativa europea como en la nacional (*vid. supra*). Por otra parte, la comparecencia de miembros de los Ejecutivos autonómicos en el seno de la Comisión Mixta, a petición de la propia Comisión o de los integrantes de los Gobiernos autonómicos, puede contribuir a la generación de tensiones entre las Cámaras Autonómicas y las Cortes Generales. Pudiera reproducirse así las tensiones surgidas entre Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales a propósito de las comparecencias que tanto los Comisarios Europeos como otros altos cargos de las instituciones y órganos de la Unión Europea vienen realizando en el seno de las comisiones especializadas en asuntos de la UE de los Parlamentos nacionales; en tanto que el Parlamento Europeo considera que el “locus” idóneo para las comparecencias de los Comisarios y altos cargos de la UE no puede ser otro que la Eurocámara y sus comisiones, y que puede ser peligroso para la funcionalidad del sistema institucional europeo que los Parlamentos nacionales traten de sustituir al Parlamento Europeo. En este sentido, la conferencia “Parlamentos nacionales y U.E. (la visión desde el Parlamento Europeo)” pronunciada por M.A. Martínez Martínez, Vicepresidente del Parlamento Europeo, en la Jornada “El Fortalecimiento de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea. Un nuevo papel para las Cortes Generales tras el Tratado de Lisboa”, celebrada el 22 de octubre de 2010 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

75. Arts. 16 y ss. del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

76. El Reglamento interno de la Asamblea de Extremadura vigente en la actualidad fue Aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 19 de junio de 2008, y se publicó en el Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura, nº 115, de 20 de junio de 2008. Sobre el procedimiento y el calado de Reforma *vid. in extenso* E. Pérez Zamora y M.E. Romero Vazquién, “Comentarios sobre la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura” en *Revista de Derecho de Extremadura* núm. 3 Septiembre/Diciembre 2008, págs. 181 a 199; *vid. también*, M. Criado, “Extremadura” en J. Tornos (Dir.), en *In-forme de Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona, IDP, págs. 446 a 448.



creación de una comisión permanente<sup>77</sup> específicamente encargada de los asuntos de la Unión Europea,<sup>78</sup> en la que, entre otras facultades, se residencia y delega la competencia de control ordinaria del cumplimiento del principio de subsidiariedad en el marco del mecanismo de alerta temprana que corresponde a la Asamblea de Extremadura.<sup>79</sup> Debemos si quiera al menos apuntar aquí que esta "europeización" de la cámara autonómica y su reglamento está directamente en consonancia con el nuevo Estatuto de Extremadura, en el cual también se contienen diversas y significativas referencias a la participación de la Comunidad Autónoma Extremeña en los asuntos de la Unión Europea.<sup>80</sup>

---

77. Vid. Art. 95 y ss. del Reglamento de la Asamblea de Extremadura sobre las Comisiones permanentes.

78. Art. 102.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: *"La Comisión de Asuntos Europeos conocerá de los aspectos políticos, financieros, institucionales y normativos de las relaciones de Extremadura con la Unión Europea, de la aplicación en la región de sus políticas y de las actividades de las instituciones extremeñas en instituciones o entidades de ese ámbito"*.

79. Art. 102.2.a) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: *"En concreto, serán competencias de esta comisión: a) Las consultas formuladas a la Asamblea en el marco de los procedimientos de control del principio de subsidiariedad en los términos de la legislación europea y nacional (...)"*.

80. En este sentido, es preciso también destacar que en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE nº 25, de 29 de enero de 2011 y DOE nº 1 Extr., 29 de enero de 2011) también se refleja claramente una vocación europea, en tanto que se incluyen en el mismo diversos artículos específicamente referidos a las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Autónoma de Extremadura, entre los que destaca el artículo. 70: *"Representación y participación en la Unión Europea: En el marco de la regulación estatal y europea, la Comunidad Autónoma de Extremadura estará representada y participará en las decisiones y políticas de la Unión Europea de acuerdo con los siguientes procedimientos, entre otros: a) El Estado informará a la Comunidad Autónoma de las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y demás decisiones en tramitación en la Unión Europea cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma. b) La Comunidad Autónoma de Extremadura participará en la formación de las decisiones del Estado relativas a la Unión Europea, en el marco de los procedimientos multilaterales internos existentes. c) De acuerdo con las normas del Estado, la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá formar parte de las delegaciones españolas en las instituciones de la Unión Europea que negocien asuntos de interés regional. d) La Junta de Extremadura, en defensa del interés regional, instará de los órganos legitimados para ello el ejercicio de las acciones pertinentes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y podrá intervenir en los procedimientos que ante él se sustancien, de conformidad con el ordenamiento comunitario y español. e) La Comunidad Autónoma mantendrá cauces de relación directa con las instituciones de la Unión Europea y tendrá una oficina permanente encargada de las relaciones con las instituciones y órganos comunitarios en aquellas materias que afecten a los intereses de Extremadura"*. Vid. para más información

#### 4.1. Procedimiento de control de la subsidiariedad en la Asamblea de Extremadura

En cuanto al concreto procedimiento parlamentario de control del principio de subsidiariedad en el seno de la Asamblea de Extremadura, éste se articula de la según las disposiciones contenidas al efecto en el Reglamento de la Cámara y en la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.<sup>81</sup> Señalaremos que la Resolución de 13 de octubre de 2010 recoge en la normativa parlamentaria la práctica que venía realizándose en el seno de la Comisión de Asuntos Europeos en lo que respecta al dictamen de subsidiariedad desde que este procedimiento se pusiera en marcha. Dicha resolución se justifica sobre lo escaso de las previsiones contenidas en el Reglamento de la Asamblea.<sup>82</sup>

En este punto se hace necesario precisar que, como veremos a continuación, existen distintas posibilidades en la tramitación y elaboración del dictamen sobre la subsidiariedad en el seno de la Asamblea, en tanto que éste puede ser aprobado por bien la Comisión de

---

sobre el reciente proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura M. CRIADO, "Extremadura" *op. cit.*, págs. 444 a 446.

81. Publicada en Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura, núm. 431 de 15 de octubre de 2010, págs. 10 y ss.

82. *Vid.* Exposición de motivos de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos: "(...) en aras a dotar de mayor claridad y agilidad al procedimiento parlamentario a seguir en el control del principio de subsidiariedad de los actos legislativos europeos en el seno de la Asamblea de Extremadura, el presidente de la Asamblea, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y en los términos previstos en el artículo 270 del Reglamento de la Cámara, dicta la siguiente resolución supletoria del Reglamento". *Vid.* también en este sentido extracto de la Intervención del Presidente de la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea de Extremadura, Sr. Sánchez Amor pronunciada en la reunión celebrada el 24 de noviembre de 2010 "La regulación del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, sobre el proceso de subsidiariedad, obviamente era una regulación muy sintética. Está en un solo artículo. Y hacía falta o era conveniente un desarrollo del mismo, que se ha producido mediante la Resolución del Presidente de 13 de octubre que tienen ustedes en la carpeta. Esa resolución lo que pretende es llevar a la normativa interna de la Cámara lo que ha sido la práctica habitual en la confección de los dictámenes de subsidiariedad" (contenida en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura VII Legislatura nº 410-C, pág. 70008).

Asuntos Europeos, o bien directamente por una ponencia que se constituya en el seno de dicha Comisión (procedimiento abreviado), o bien por el Pleno.

A la vista del Reglamento de la Asamblea y de la Resolución de la Presidencia que regulan el procedimiento de control del mecanismo de la subsidiariedad, parece configurarse a la Comisión de Asuntos Europeos como la sede ordinaria de aprobación de los dictámenes sobre el control de la subsidiariedad. Sin embargo, en la práctica efectivamente lleva a cabo hasta ahora la sede habitual de discusión y acuerdo de estos dictámenes han sido las ponencias constituidas en el seno de la Comisión, ya que nunca se ha convocado ni reunido la Comisión de Asuntos Europeo para acordar y dar el visto bueno a ningún dictamen sobre subsidiariedad.<sup>83</sup>

En cualquier caso se ha previsto, a fin de poder dar cumplimiento al plazo de cuatro semanas establecido,<sup>84</sup> que la tramitación de estos dictámenes goce de preferencia frente a otros trabajos de este órgano parlamentario. Además de lo anterior, también cabe destacar que se ha establecido que la Comisión de Asuntos Europeos pueda reunirse también en sesión extraordinaria fuera de los periodos de ordinarios sesiones, siempre y cuando así lo solicitase el Presidente de la Comisión y lo aprobara el Presidente de la Asamblea, y se considerara necesario para la aprobación de los dictámenes de control de la subsidiariedad.<sup>85</sup>

El procedimiento comienza una vez que se recibe en la Asamblea de Extremadura la consulta relativa a una propuesta legislativa de la Unión procedente de las Cortes Generales. Así, la Mesa de la Asam-

---

83. Vid. en este sentido el extracto de la Intervención del Presidente de la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea de Extremadura, Sr. Sánchez Amor pronunciada en la reunión celebrada el 24 de noviembre de 2010 *"nunca hemos convocado una comisión para dar el visto bueno a un dictamen de subsidiariedad"* (contenida en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura VII Legislatura nº 410-C, pág. 70008).

84. Art. 6.2. de la Ley 8/1994, tal y como queda después de la reforma operada por la Ley 24/2009: "El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales".

85. Arts. 10 y 8 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

blea<sup>86</sup> o el Presidente de la Cámara, por delegación de ésta,<sup>87</sup> procederá a dar traslado de la misma vía correo electrónico tanto a los Grupos parlamentarios<sup>88</sup> y a los portavoces de éstos en la Comisión de Asuntos Europeos, como a la Mesa de la propia Comisión, indicándoles los plazos existentes para formular alegaciones al respecto de la propuesta.<sup>89</sup> También se remitirá la propuesta consultada al Ejecutivo autonómico, a fin de que éste pueda pronunciarse sobre la misma, si así lo estima conveniente.<sup>90</sup>

A continuación se procederá a constituir una ponencia en el seno de la Comisión que estará integrada por un único diputado de cada uno de los Grupos parlamentarios. Dicha ponencia tendrá por misión la redacción de una propuesta de dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte del proyecto de acto legislativo europeo consultado, que será después elevada a la Comisión para su aprobación.<sup>91</sup> Además, en el marco de la elaboración del proyecto de dictamen, la ponencia está expresamente facultada para solicitar las

---

86. *Vid.* Art. 47 y ss. del Reglamento de la Asamblea de Extremadura sobre la Mesa de la Asamblea, composición y funciones.

87. Téngase en cuenta de que en caso de que la transmisión se produjera por parte del Presidente de la Asamblea en virtud de delegación este deberá dar cuenta de tal remisión a la Mesa.

88. *Vid.* Art. 34 y ss. del Reglamento de la Asamblea de Extremadura sobre los Grupos parlamentarios, requisitos para su constitución, naturaleza, composición y funciones.

89. Art. 1.1 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

90. Art. 1.2 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos. Se reproduce así a escala autonómica lo que ya se hubiera previsto a escala nacional, donde también las propuestas legislativas de la UE son consultadas por parte de la Comisión Mixta al Gobierno de quien se solicita la remisión de un informe urgente, que éste habrá de remitir a la Comisión en un plazo de dos semanas. *Vid.* Punto 3 del "Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 24 de marzo de 2009, de aprobación de los criterios para la realización de ensayos piloto relativos al control del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas", publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 127, de 16 de abril de 2009, págs. 2 y 3. *Vid.* también letra j) del art. 3 de la Ley 8/1994. Téngase en cuenta también, en este sentido, la reforma aprobada por Ley 38/2010 a fin de permitir a los Ejecutivos autonómicos comparecer ante la Comisión Mixta, *vid supra*. en nota núm. 57 el comentario sobre sus posibles efectos.

91. Art. 2 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

comparecencias e informes que estimen necesarios.<sup>92</sup> Por otra parte, hay que destacar en este punto que se ha previsto que si la ponencia no emitiera el proyecto de dictamen, esta ausencia podría fin al procedimiento.<sup>93</sup>

Seguidamente, la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea, a la vista de la propuesta normativa consultada, del proyecto de dictamen elaborado por la ponencia, de las alegaciones recibidas por parte de los Grupos parlamentarios –si las hubiera– y de las indicaciones que hubiera podido emitir al respecto la Junta de Extremadura<sup>94</sup> procederá a debatir y,<sup>95</sup> finalmente en su caso, a aprobar un dictamen motivado en el que se indicará si la propuesta normativa de la Unión se considera conforme o no con el principio de subsidiariedad.<sup>96</sup> Se hace especial mención en la normativa que regula el procedimiento a que los dictámenes deben ser aprobados dentro del plazo fijado para ello por la Cortes Generales, dicha apreciación no es baladí, pues constituye en la práctica un deber de diligencia en la tramitación y adopción de la decisión.<sup>97</sup>

---

92. Art. 9 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

93. Art. 3.2 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

94. Art. 7 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos: *"Si la Junta de Extremadura exprese su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, se dará traslado del mismo a los grupos parlamentarios y a los miembros de la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos"*.

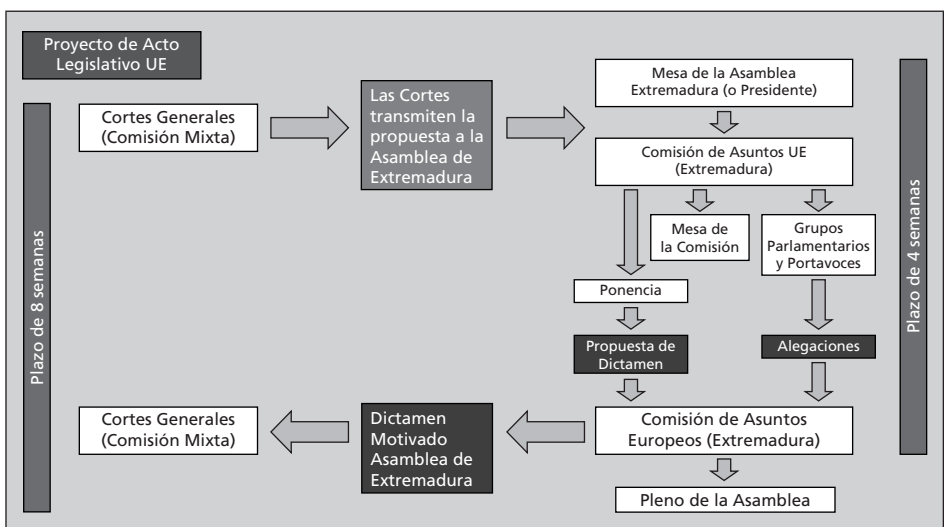
95. Cabe la posibilidad de que la Comisión solicite comparecencias o dictámenes de expertos antes de aprobar su dictamen. Art. 9 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

96. Téngase en cuenta que la Comisiones adoptan sus decisiones por mayoría simple de sus miembros, en caso de empate se recurrirá al sistema de voto ponderado en el que se tiene en cuenta el número de diputados que tiene el grupo parlamentario. Art. 89 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en relación con el art. 65.

97. Art. 4 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

Este dictamen será después elevado al Presidente de la Asamblea para que lo traslade a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales. Y tanto de la aprobación como de la remisión del dictamen se dará cuenta al Pleno de la Asamblea, en la primera reunión del mismo que tenga lugar tras la aprobación y remisión el dictamen a las Cortes.<sup>98</sup>

Incluimos a continuación un esquema referente al procedimiento de control que se substancia en la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento extremeño, que consideramos, puede ser de interés para el lector, a fin de facilitar la visualización del proceso parlamentario en cuestión.



Además del procedimiento en comisión se ha previsto también un procedimiento abreviado de emisión del dictamen de la subsidiariedad por parte la Asamblea de Extremadura, que en la práctica se ha convertido en cierta manera en el procedimiento ordinario de adopción de estos dictámenes –dado que, como ya hemos advertido,

98. Art. 102.2.a) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: "(...) *Recibida la consulta, la Mesa la comunicará a los grupos y a la Mesa de la comisión, con indicación de los plazos para que éstos formulen alegaciones. La comisión, a la vista de la propuesta normativa, de los términos de la consulta y de las observaciones recibidas, elaborará y aprobará un dictamen que comunicará al presidente de la Cámara para su remisión a la institución de que proceda. De la aprobación y remisión de estos dictámenes se dará cuenta en el Pleno subsiguiente (...)*".

nunca se ha reunido hasta ahora a la Comisión para aprobar ningún dictamen sobre subsidiariedad—. Se trata así, por un lado, de descargar de trabajo a la Comisión y, por otro lado, de dotar a la Asamblea de un mecanismo extremadamente ágil como para poder tramitar la consulta de las propuestas legislativas de forma rápida, sencilla y dentro del breve plazo de cuatro semanas. De esta forma se faculta a la Comisión de Asuntos Europeos para poder atribuir, incluso con carácter general, a las ponencias que en su seno se constituyan (al efecto de elaborar el proyecto de dictamen sobre la subsidiariedad), la facultad para aprobar en nombre de la Comisión los correspondientes dictámenes motivados al respecto de los proyectos normativos que en dicha ponencia se consultan.<sup>99</sup> A la hora de adoptar la decisión se tendrá en cuenta el voto ponderado de cada uno de los miembros de la ponencia, que recordemos será de uno por cada Grupo parlamentario,<sup>100</sup> algo que no ha sido necesario en práctica en tanto que siempre ha existido consenso en el seno de la ponencia.<sup>101</sup>

Mediante este procedimiento abreviado es posible multiplicar el trabajo de la Comisión de Asuntos Europeos por tantas ponencias como se constituyan en su seno, a las que, recordemos, con carácter general se les puede atribuir conocer de determinadas propuestas. Esto, sin duda, conforma un mecanismo ágil para poder dar respuesta a la ingente cantidad de consultas sobre propuestas normativas de la UE; sin embargo, podría en la práctica restar visibilidad y repercusión

99. En la reunión de 24 de noviembre de 2010 se adoptó el acuerdo de atribuir a los dos diputados que nombran cada uno de los grupos (uno por cada grupo parlamentario de los dos existentes) la capacidad para acordar el texto del dictamen de subsidiariedad, comunicarlo a sus respectivos portavoces y, con el acuerdo de estos dos portavoces y, sin necesidad de volver a reunir a esta comisión de Asuntos Europeos, la presidencia de la comisión procede a trasladarlo a la Presidencia de la Cámara para su traslado a las Cortes Generales. *Vid.* en este sentido el extracto de la Intervención del Presidente de la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea de Extremadura, Sr. Sánchez Amor pronunciada en la reunión celebrada el 24 de noviembre de 2010. (contenida en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura VII Legislatura n° 410-C, pág. 70008).

100. Art. 5 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.

101. *Vid.* en este sentido el extracto de la Intervención del Presidente de la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea de Extremadura, Sr. Sánchez Amor pronunciada en la reunión celebrada el 24 de noviembre de 2010 *"Si no se pusieran de acuerdo, aunque no se ha producido ningún caso, sería el funcionamiento de voto ponderado"* (contenida en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura VII Legislatura n° 410-C, pág. 70008).



a los debates y dictámenes sobre asuntos ciertamente relevantes, al reducirlos al breve espacio de una ponencia.

Como ya anticipamos antes, también cabe la posibilidad de que sea el Pleno de la Asamblea de Extremadura el que finalmente apruebe el dictamen motivado. No ocurre, sin embargo, como en caso de las Cortes y la Comisión Mixta, donde el Pleno de cualquiera de las Cámara del Parlamento nacional puede reclamar para sí la decisión respecto al dictamen cuando lo estime pertinente; sino que, en principio, sólo corresponderá adoptar dicha decisión al Pleno de la Cámara autonómica extremeña cuando la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos así lo haya estimado conveniente, y siempre y cuando un grupo parlamentario lo hubiera solicitado previamente.<sup>102</sup>

#### **4.2. Propuestas legislativas de la Unión Europea consultadas a la Asamblea de Extremadura y dictámenes emitidos finalmente tenidos en cuenta por la Comisión Mixta**

Hasta el pasado julio de 2011 y según la información que ofrecen las Cortes Generales, se han consultado en el Parlamento Autonómico en el marco del proceso de alerta temprana aproximadamente ciento quince iniciativas legislativas de la Unión Europea. Aunque tal y como se puede comprobar bastantes de las propuestas normativas consultadas poco o nada tienen que ver con las competencias o los intereses fundamentales de la Comunidad Autónoma Extremeña –como, por ejemplo, aquellas que tienen que ver con la ayuda macrofianciera al Estado de Georgia o el marco plurianual de la Agencia de Derechos fundamentales de la Unión Europea– algunas de ellas sí tenían cierto interés, bien directo bien indirecto, para Extremadura, fundamentalmente las referidas a la política agrícola común.<sup>103</sup>

No obstante lo anterior, de todas las propuestas consultadas hasta julio de 2011, únicamente dos de los distintos dictámenes emitidos por la Asamblea de Extremadura –que han sido siempre favorables– han sido finalmente tenidos en cuenta por la Comisión Mixta

---

102. Art. 102.2.a) *in fine* del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: "(...) No obstante, la Mesa de la comisión, a petición de un grupo, podrá acordar que la aprobación del dictamen corresponda al Pleno."

103. Vid. Anexo I sobre el listado de propuestas normativas consultadas hasta julio de 2011.

Congreso-Senado para asuntos de la Unión Europea. Esto es así porque la Comisión Mixta solo ha emitido finalmente dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad respecto de dos de todas las propuestas que han sido efectivamente informadas por la Asamblea Extremeña.

En primer lugar, se ha tenido en cuenta por la Comisión Mixta el dictamen remitido por la Asamblea de Extremadura concerniente a la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.<sup>104</sup> En este punto debe indicarse que la Comunidad Autónoma de Extremadura conserva un régimen económico matrimonial específico para ciertos de sus territorios, conocido como “fuero del Baylío”, sobre el cual tiene además competencia exclusiva.<sup>105</sup> Es por este motivo, el interés de la Asamblea en participar en la consulta de la normativa comunitaria. El informe emitido por la Asamblea de Extremadura en este caso fue favorable al cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de la propuesta normativa presentada,<sup>106</sup> como también lo fue el definitivo informe adoptado por la Comisión Mixta.

Y, en segundo lugar, también se ha tenido en cuenta por la Comisión Mixta el informe presentado por la Asamblea de Extremadura concerniente a la propuesta propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las

---

104. Informe 3/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 433, de 1 de junio de 2011, págs.6 y ss.

105. Art. 9.1.4 del Estatuto Extremadura: “La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Conservación, defensa y protección del Fuero de Baylío e instituciones de derecho consuetudinario”. Vid. para más información sobre este régimen económico matrimonial extremeño en M. Villalba Lava, *El Fuero del Baylío como derecho foral de Extremadura*, Mérida, Ed.: Asamblea de Extremadura, 2009, y vid. también M. Peralta Carrasco, “Fuero del Baylio: instituição jurídica espanhola de origem portuguesa” en *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, 84 (2008), págs. 537-558.

106. También emitieron informe favorable en este caso el Parlamento Vasco y las Cortes de Aragón.

uniones registradas.<sup>107</sup> En este caso el interés de la Comunidad Autónoma radica en la existencia de normativa autonómica respecto de las uniones de hecho y su registro.<sup>108</sup> También en esta ocasión, el informe emitido por la Asamblea fue favorable a la propuesta, como así también lo fue el definitivo informe aprobado por la Comisión Mixta.

#### **4.3. Valoración de la participación de la Asamblea de Extremadura en el mecanismo de alerta temprana**

A la vista tanto del procedimiento explicado, como de las propuestas concretas consultadas, procede realizar ciertas aquí realizar ciertas valoraciones respecto a la concreta participación de la Asamblea de Extremadura en el procedimiento de alerta temprana realizada hasta ahora.

En primer lugar, según lo estipulado en el Reglamento interno de la Asamblea, parece configurarse como obligatoria la emisión un dictamen sobre cada una de las propuestas consultadas; en tanto que el art. 102.2 a) establece expresamente que la Comisión *"elaborará y aprobará un dictamen"*, sin dejar aparentemente margen para no elaborarlo ni aprobarlo. No obstante, la Resolución de 13 de Octubre de 2010 ha venido a reconocer la posibilidad de que no se emita dictamen respecto a una propuesta; por un lado, al establecer la capacidad de la ponencia para no emitir propuesta de dictamen, poniendo así fin al procedimiento;<sup>109</sup> y por otro lado, dejándose abierta la puerta a la Comisión para que sólo emita dictamen *"en su caso"*; lo que en la práctica le reconoce implícitamente la posibilidad de no

---

107. Informe 4/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas, publicado en publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 433, de 1 de junio de 2011, págs. 4 y ss.

108. Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada en el DOE núm. 43 de 8 de abril de 2003; Decreto 35/1997, de 18 de Marzo, de creación del Registro de Parejas de Hecho, publicado en DOE. núm. 36 de 25 de Marzo de 1997.

109. *Vid. supra.*

emitirlo.<sup>110</sup> En la práctica realizada hasta julio de 2011, han sido bastantes las ocasiones en las que la Asamblea de Extremadura no ha emitido ningún dictamen y, en cualquier caso, únicamente dos de los emitidos han tenido finalmente eco en los informes de la Comisión Mixta.

En segundo lugar, llama poderosamente la atención que mediante el Reglamento parecen haberse “blindado” las competencias de la Comisión respecto a la emisión de dictámenes a propósito del principio de subsidiariedad, en tanto que sólo si la propia Comisión lo decide, en concreto su mesa, la decisión relativa al dictamen podrá ser tomada por el Pleno, previa solicitud, eso sí, de un Grupo parlamentario. De esta forma parece impedirse al Pleno recabar directamente para sí, cuando lo estime oportuno, la decisión respecto a una propuesta consultada concreta. Aunque en la práctica parlamentaria, puede resultar difícil que llegara a producirse un enfrentamiento entre la Comisión de Asuntos Europeos y el Pleno a este respecto.

Y, en tercer lugar, a la vista de las materias sobre las que versan las propuestas consultadas, se observa que gran cantidad de ellas no tienen ningún interés relevante ni para la Comunidad Autónoma de Extremadura ni para su Asamblea, por lo que tener que examinarlas todas sólo podría conllevar un gasto innecesario de tiempo y recursos parlamentarios, incluso cuando dicho examen se realice en su totalidad en el marco de una ponencia.<sup>111</sup>

---

110. Art. 4 de la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos: “(...) la Comisión de Asuntos Europeos organizará la tramitación y adoptará las medidas que procedan para la deliberación y aprobación, en su caso, del correspondiente dictamen (...)”.

111. Ciertos autores demandan la necesidad de ampliar los medios de Parlamentos autonómicos en virtud de su participación en el procedimiento de alerta temprana, cuando lo lógico sería racionalizar previamente las propuestas sobre las que deberían pronunciarse. Vid. en este sentido la ponencia J.C. Aréizaga Hernández, “El papel de las regiones en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa: el mecanismo de alerta temprana y el recurso por incumplimiento de dicho principio”; pronunciada en la *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea* celebrada en el Parlamento de Navarra en diciembre de 2008, que puede consultar en la siguiente web: [www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20081217\\_epp\\_areizaga\\_j\\_c\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20081217_epp_areizaga_j_c_es_o.pdf) No obstante, lo anterior parece que los Parlamentos Autonómicos no confían en poder dotarse del personal especializado necesario para poder desempeñar de forma correcta y eficaz su tarea de control del principio de subsidiariedad ni a corto ni a medio plazo. Vid. en este sentido C. Ares Castro-Conde, *op. cit.*, págs. 234 y ss.

## 5. Conclusiones

Aunque ya hemos ido anticipando algunas de las conclusiones alcanzadas a lo largo de este artículo, procede ahora hacer una recapitulación de las más significativas, a las que añadiremos otras antes no mencionadas pero estrechamente relacionadas y que surgen en el marco del estudio realizado.

En primer lugar, a nadie escapa que, más allá de la retórica comunitaria, el sistema de alerta temprana del control de la subsidiariedad coloca a toda iniciativa legislativa proveniente de la Unión Europea en situación de “permanente sospecha”, en tanto que todas las propuestas deben ser sometidas a dicho procedimiento de control, incluso las que sólo tienen que ver con materias propias de la Unión Europea y sus Instituciones. Y esa desconfianza destila una sutil pero evidente percepción negativa del proyecto de integración europeo y de sus principales actores, las instituciones europeas. Además, es necesario tener un conocimiento muy extenso no solo del Derecho aplicable en cada caso sino también de las políticas y realidades de cada una de las materias referidas a las distintas propuestas normativas consultadas, para conocer si éstas realmente son o no conformes con el principio de subsidiariedad o si pueden llegar a conculcarlo, cosa que en ocasiones está fuera del alcance –y también del interés– de los Parlamentos Autonómicos.

En segundo lugar, fruto de esa “sospecha permanente” –que en algunos casos podría estar merecida pero en otros alcanza lo irracional– se ha embarcado a las Cortes Generales y a los Parlamentos Autonómicos de los Estados miembros en la compleja y costosa tarea de analizar todas las propuestas normativas de la Unión Europea, mediante un captidisminuido mecanismo de naturaleza “cuasiconsultiva”, en el que, en principio las Cámaras nacionales y autonómicas sólo pueden manifestar su motivada conformidad o disconformidad respecto al cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de la propuesta, sin que quepan cualesquiera otras consideraciones al respecto de la misma. A lo anterior se añade, además, que dicha tarea de control se opera solamente sobre el proyecto de disposición, y no sobre la norma finalmente aprobada. Respecto del control de la norma final se prevé la posibilidad de que los Parlamentos nacionales (y sólo los nacionales y no los regionales) puedan llegar a instar un recurso ante el Tribunal Justicia, a través de los go-

biernos de los Estados miembros. No obstante a este respecto debe tenerse en cuenta en el caso español la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, y en su caso las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan indirectamente instar al Gobierno de España a interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, al amparo del Acuerdo entre la Administración general del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas relativo a la participación de las comunidades autónomas en los procedimientos ante el tribunal de justicia de las comunidades europeas.<sup>112</sup>

Parece que sería más funcional al sistema de control que éste se produjera en momento avanzado de la tramitación de la propuesta o, incluso, sobre la versión final de norma antes de ser aprobada; y que, en cualquier caso, la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea –único mecanismo realmente eficaz de control del principio de subsidiariedad– se abriera a directamente los Parlamentos regionales, siempre y cuando un número mínimo de ellos coincidiera en la existencia de una quiebra del principio de subsidiariedad, algo que podría articularse a nivel nacional a través de la CALRE o del Senado, o a nivel europeo a través del Comité de las Regiones o de la Red Europea de Seguimiento de la Subsidiariedad.

En tercer lugar, es más que probable que en un futuro no muy lejano puedan llegar a producirse ciertos conflictos entre las Cortes y determinados Parlamentos Autonómicos, incluso de éstos entre sí, pues la articulación del Estado de partidos y de los distintos intereses políticos de las Comunidades, pueden llevar a reconducir al mecanismo de control de la subsidiariedad determinados conflictos políticos que poco o nada tienen que ver con el efectivo cumplimiento de este principio. De hecho y la vista de algunos de los dictámenes negativos efectivamente emitidos por la Comisión Mixta, parece que parte de la fundamentación de los mismos tiene un contenido de naturaleza política, en tanto que, por ejemplo, en uno de los casos los motivos que conduce a su emisión es la no inclusión del castellano como lengua en el modelo de patente europeo. Así, aunque los dictámenes de los Parlamentos Autonómicos sólo tienen naturaleza “consultiva” pudiera darse el caso de que éstos sirvieran de argumento para la confrontación política, en vez de para el fin que fueron concebidos, el control de la subsidiariedad.

112. Acuerdo publicado en BOE núm. 78, de 2 de abril de 1998.

En cuarto lugar, por lo que a la concreta participación de la Asamblea de Extremadura se refiere, se aprecia la necesidad de introducir ciertos ajustes en el Reglamento interno de este Parlamento, a fin de clarificar algunas cuestiones como, por ejemplo: la oportunidad del Pleno de reclamar para sí el debate y la decisión respecto a un concreto dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, cuando se estime pertinente; o la posibilidad de la Comisión de Asuntos Europeos de exigir de la presentación de ponencia una propuesta de dictamen, a fin de que procedimiento de control pueda continuar, salvándose así, si se estimara pertinente, la conclusión del mismo que provoca la no emisión de dictamen por parte de la ponencia. Estos retoques se antojan necesarios, aunque estas situaciones “conflictivas” entre ponencia y comisión o comisión y pleno puedan no llegar a producirse nunca en la práctica en atención a la práctica del funcionamiento parlamentario. No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta que la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos ha venido a introducir claridad, precisión y agilidad en dicho procedimiento de control, paliando así ciertas indeterminaciones y deficiencias del Reglamento interno de la Cámara autonómica extremeña.

Y en quinto y último lugar, sostenemos que el establecimiento del sistema de alerta temprana y, concretamente, la participación de los Parlamentos regionales en el mismo –a la vista del caso español– no conduce necesariamente a un reforzamiento democrático de la Unión, en tanto que la naturaleza de participación que éstos realizan es meramente consultiva. Además, a la vista de los informes efectivamente remitidos a la Comisión Mixta, son muy pocos los Parlamentos Autonómicos que participan de forma real y permanente en el sistema de alerta temprana; y, por otra parte, los informes favorables emitidos por éstos no han impedido hasta ahora a la Comisión Mixta emitiera un dictamen negativo.

Sí que es innegable –y pudiera constituir la mayor aportación de este procedimiento– que los asuntos comunitarios adquieren con este procedimiento cierta visibilidad en las Cámaras Autonómicas; sin embargo el alto número de recursos que se exigen llevar a cabo una participación eficaz puede conducir a los Parlamentos Autonómicos (sino a todos sí a algunos de ellos) a desistir de dicha participación en



el procedimiento del control de la subsidiariedad o, quizás, a reducirla a su mínima expresión; como sucede en el caso de la Asamblea de Extremadura con la tramitación del procedimiento en el seno de una ponencia.

En conclusión, si lo que se quiere es democratizar la Unión Europea, debería empezarse por fortalecerse aún más al Parlamento Europeo y no generar vías de legitimación democrática alambicadas y complejas como supone la participación de los Parlamentos Autonómicos en el sistema de alerta temprana. A nuestro juicio, este sistema más que propiciar un acercamiento real y efectivo entre la Unión y sus ciudadanos, provoca si cabe cierto distanciamiento al interponer entre el ciudadano y la Unión una serie de complicados procedimientos –ininteligibles para el gran público– en los que intervienen un significativo número de instituciones –tanto autonómicas como nacionales y europeas– y que, en la práctica a la vista de estudiado, arrojan un resultado de dudoso valor democrático material.

Sin embargo, no debemos pecar de ingenuos, pues no bastaría con trasladar acríticamente al esquema institucional europeo el modelo parlamentario estatal; sino que, en la medida de lo posible, ese nuevo parlamentarismo europeo, por el que aquí se aboga, debiera tratar de abordar los evidentes déficits y vicios que se han manifestado en el parlamentario nacional a fin de no reproducirlos.

## **6. Anexo I: Listado de propuestas normativas consultadas en la Asamblea de Extremadura hasta julio de 2011**

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales de la ayuda macrofinanciera a terceros países; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de Comunicación en el momento de la detención; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad y los alimentos para usos médicos especiales; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la normalización europea y por el que se modifi-

can las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del Consejo y las Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE y 2009/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) número 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las estadísticas europeas sobre seguridad frente a la delincuencia; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se encomiendan a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) ciertas funciones conexas a la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otras la de congregar a representantes de los sectores público y privado en un Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos; Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria; Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad; Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económico matrimoniales; Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes in-

muebles de uso residencial; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1049/2001, sobre el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión; Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1073/1999 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (EURATOM) número 1074/1999; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/666/CEE, 2005/56/CE y 2009/101/CE en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2000/75/CE en lo que atañe a la vacunación contra la fiebre catarral ovina; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados; Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2000/25/CE en lo que respecta a la aplicación de fases de emisiones a los tractores de vía estrecha; Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se concede ayuda macrofinanciera a Georgia; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se esta-

blecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se derogan determinados actos del Consejo que han quedado obsoletos en el ámbito de la Política Agrícola Común; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 378/2007 del Consejo en lo que atañe a las normas para la aplicación de la modulación facultativa de los pagos directos en virtud de la Política Agrícola Común; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican el Reglamento (CE) número 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) número 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) número 883/2004; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 1234/2007 en lo que se refiere a las normas de comercialización; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común y se derogan los Reglamentos (CE) número 165/94 y (CE) número 78/2008 del Consejo; Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2004/162/CE en lo relativo a los productos que pueden ser objeto de una exención o una reducción del arbitrio insular; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la integridad y la transparencia del mercado de la energía; Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión (2008/203/CE), de 28 de febrero de 2008, para la aplicación del Reglamento (CE) número 168/2007 por lo que se refiere a la adopción de un marco plurianual para la Agencia de los Dere-

chos Fundamentales de la Unión Europea para el período 2007-2012; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen; Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista; Propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 648/2004 en lo que se refiere al uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo en detergentes domésticos para ropa; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2000/25/CE en lo que se refiere a las disposiciones relativas a los tractores comercializados con arreglo al sistema flexible ; Reglamento (UE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema "EURODAC" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida; Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las modalidades de

acceso al servicio público regulado ofrecido por el sistema mundial de radionavegación por satélite resultante del programa Galileo; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores; Reglamento (CE) número 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por Impago; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los ataques contra los sistemas de información, por la que se deroga la Decisión marco 2005/222/JAIM; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derivados OTC, las contrapartes centrales y los registros de operaciones; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación y a la vigilancia del mercado de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/112/CE del Consejo relativa a los zumos de frutas y otros productos similares destinados a la alimentación humana; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un espacio ferroviario europeo único; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los Reglamentos (CE) número 1290/2005 y (CE) número 1234/2007 del Consejo, en lo que respecta a la distribución de alimentos a las personas más nece-



sitadas de la Unión; Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro; Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo; Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al transporte profesional transfronterizo por carretera de fondos en euros entre los Estados miembros de la zona del euro; Propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación de vehículos agrícolas o forestales; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 98/78/CE, 2002/87/CE y 2006/48/CE en lo relativo a la supervisión adicional de las entidades financieras que formen parte de un conglomerado financiero; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a la información en los procesos penales; Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los sistemas de indemnización de los inversores; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al exhorto europeo de investigación en materia penal; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los sistemas de garantía de depósitos; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 708/2007 sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de la misma empresa; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de OMG en su territorio; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo referente a la comercialización de los materiales de multiplicación vegetativa de la vid; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/68/CE en lo que se refiere a las disposiciones relativas a los motores comercializados con arreglo al sistema flexible; Reglamento (UE) del Consejo relativo a las disposiciones sobre traducción aplicables a la patente de la Unión Europea; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) número 2187/2005 del Consejo en lo que atañe a la prohibición de



selección cualitativa y a las restricciones en la pesca de platija europea y rodaballo en el Mar Báltico, los Belts y el Sund; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 663/2009 por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1234/2007 del Consejo (Reglamento único para las OCM) por lo que respecta a las ayudas concedidas en virtud del Monopolio Alemán del Alcohol; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea por el que se modifica el Reglamento (CE) número 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación; Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se concede una ayuda macrofinanciera a la República de Moldavia; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas europeas sobre cultivos permanentes; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión; Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de Comunicación audiovisuales; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 861/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar; Directiva CE del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información; Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial; Decisión del Consejo por la que se establecen normas para las importaciones en la Unión Europea de productos de la pesca, moluscos bivalvos vivos, equinodermos, tunicados gasterópodos marinos y sus subproductos procedentes de Groenlandia; Reglamento (UE), del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia

para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, Comunicación de que la Comisión Europea ha informado que ha iniciado el plazo para emitir dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad respecto de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las cuentas económicas europeas del medio ambiente; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, por la que se deroga la Decisión marco 2002/629/JAI.

## 7. Bibliografía

AJA, E.; "La consolidación definitiva del Estado Autonómico: tareas pendientes" en F. García de Cortazar (Coord.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, Ed. Fundación para el análisis y los estudios sociales, 2001.

ALBERTI ROVIRA, E.; "Los Parlamentos Regionales en la Unión Europea" en GARCÍA DE ENTERRÍA (Dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Civitas, 2002.

ARÉIZAGA HERNÁNDEZ, J.C.; "El papel de las regiones en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa: el mecanismo de alerta temprana y el recurso por incumplimiento de dicho principio"; pronunciada en la *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea* celebrada en el Parlamento de Navarra en diciembre de 2008

ARES CASTRO-CONDE, C.; "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnóstico y pronóstico" en *Revista de Estudios Políticos* nº 136, abril-julio 2007.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.; "El Estado Autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español" en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, octubre de 2009.

BALAGUER CALLEJÓN, F.; "La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal" en GARCÍA HERRERA, M. A. (Dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, Universidad del País Vasco-Servicio de Publicaciones, 1997.

—; "El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, mayo-agosto, 2008.

BERTHU, G.; "Documento de trabajo sobre la subsidiariedad", en COMISIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental – Realización y desarrollo de la Unión*, de 4 de mayo de 1995 (A4-0102/95/PARTE III), conocido también como Informe BOURLANGES / MARTIN.

BOGDANDY, A. Von; "Notas sobre la ciencia del Derecho Europeo en *Teoría y Realidad Constitucional*", núm. 5, 1er semestre 2000.

BOIXAREU CARRERA, A.; "El principio de subsidiariedad" en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, 1994.

BUENO y VICENTE, J. M.; *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea, 1986-2004*, Madrid, Ed. Congreso de los Diputados, 2006.

CRAIG, P. y de BÚRCA G.; *EU Law*, Oxford, Ed. Oxford University Press, 2008.

CRIADO, M.; "Extremadura" en J. TORNOS (Dir.), en *Informe de Comunidades Autónomas*, Barcelona, IDP, 2008.

CUODENHOVE-KALERGI, R. N.; *Pan-Europea*, Ginebra, Ed. Paneuropa, 1998.

D'ANTENA, A.; "Modelos federales y subsidiariedad en el reparto de competencias normativas entre la Unión Europea y los Estados miembros" en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 3 (2005).

DELGADO-IRIBARREN, M.; "La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea", en ÁLVAREZ CONDE, E. / GARRIDO MAYOL, V.; *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2004.

DOMÍNGUEZ GARCÍA, F.; *Las regiones con competencias legislativas*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2005.

FERRER MARTÍN DE VIDALES, C.; *Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Ed. Dilex, 2008.

GARCÍA-PELAYO, M.; *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.; *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985.

HAMILTON, A. y MADISON, J.; "The structure of the Government must furnish the proper checks and balance between the different departments" en A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY, *The Federalist*, Nueva York, Ed. G.P. Putnam's Sons, 1889.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.; "La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 19, 2004.

IGLESIAS BUIGES, J. L.; "Federalismo y soberanía en la historia de la Unión Europea" en *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3, 1976.

ISAAC, G.; *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, Ed. Ariel, 2000.

KELSEN, H.; *Teoría del General del Derecho y del Estado*, México D.F., Ed. UNAM, 1995

MANGAS, A.; "El escoramiento intergubernamental de la Unión" en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Ed. Iustel, 2008.

MANGAS, A. / LIÑAN NOGUERAS, D. J.; *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Tecnos, 2002.

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.; *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, Madrid, Ed. Iustel, 2008.

MARTÍNEZ SIERRA, J. M.; *El sistema institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, Madrid, UCM, 2003.

—; "Estado Autonómico e Integración Supranacional" en J.M. VIDAL BELTRÁN y M.A. GARCÍA HERRERA (Coords.), *Estado Autonómico y Solidaridad: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. 1, Madrid, Ed. COLEX-INAP, 2005.

—; *El procedimiento legislativo de la codecisión*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2008.

MONTILLA MARTOS, J.A.; *Derecho de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

PACE, A.; *Quale, dei tanti federalismi? atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza"*, Padova, Ed. Cedam, 1997.

PERALTA CARRASCO, M.; "Fuero del Baylio : instituição jurídica espanhola de origem portuguesa" en *Boletim da Faculdade de Direito: Coimbra*, 84 (2008).

PÉREZ ZAMORA, E. y EUGENIA ROMERO VAZQUIÁNEZ, M.E.; "Comentarios sobre la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura" en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3 Septiembre/Diciembre 2008.

PÉREZ-BUSTAMANTE, R. / SAN MIGUEL PÉREZ, E.; *Los precursores de Europa*, Madrid, Ed. Dykinson, 1998.

PRIETO GUTIERREZ, M.G.; "Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales", en E. ÁLVAREZ CONDE / M. GARRIDO MAYOL, *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A.; "El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio" en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.; *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.

SCHMITT, C.; *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Madrid, Tecnos, 2008.

SIDJANSKI, D.; *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad a la Unión Europea*, Barcelona, Ed. Ariel, 1998.

SMISMANS, S.; "The role of the National Parliaments in the European Decision-Making Process: Addressing the Problem at the European Level", en ELSA ESPEL 1998, Volume IX, Issue 1.

SMEND, R.; "La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional" (1919) en la obra del mismo autor, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

STORINI, C.; *Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch-Instituto de Derecho Público Comparado, 2005.

VERGOTTINI, G.; *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Ed. Espasa, 1983.

VILLALBA LAVA, M.; *El Fuero del Baylío como derecho foral de Extremadura*, Mérida, Ed. Asamblea de Extremadura, 2009.

WILLEM HERING, A.; "Democracy in Europe: The Evolving Role of Parliaments. Is there a European Parliamentary Model?"; en C. FLINTERMAN / A. WILLEM HERING/ L. WADDINGTON, *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerpen, Ed. Maklu, 1994.

## RESUMEN

Este artículo analiza la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, en concreto el de la Asamblea de Extremadura, en el mecanismo de alerta temprana de control del principio de subsidiariedad, a fin de conocer si dicha participación contribuye a paliar los déficits democrático y de participación de las regiones en proceso de integración europeo. El mecanismo de alerta temprana permite a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros determinar si una propuesta normativa de derecho de la Unión Europea es o no conforme con el principio de subsidiariedad. En el caso español se ha previsto, además, que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas puedan contribuir a la formación de la decisión de las Cortes Generales relativa al control del principio de subsidiariedad. La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en el control del principio de subsidiariedad es una de las principales novedades derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En el seno de la Asamblea de Extremadura se ha establecido una Comisión de Asuntos Europeos y unos procedimientos específicos para la realización de su participación en el mecanismo de alerta temprana.

**Palabras clave:** Extremadura; asamblea; parlamentos regionales; subsidiariedad; Unión Europea.

## RESUM

Aquest article analitza la participació dels parlaments de les comunitats autònomes, en concret, el de l'Assemblea d'Extremadura, en el mecanisme d'alerta inicial de control del principi de subsidiarietat per tal de conèixer si aquesta participació contribueix a pal·liar els déficits democràtic i de participació de les regions en el procés d'integració europeu. El mecanisme d'alerta inicial permet als parlaments nacionals dels estats membres determinar si una proposta normativa de dret de la Unió Europea és conforme o no amb el principi de subsidiarietat. En el cas espanyol s'ha previst, a més a més, que els parlaments de les comunitats autònomes puguin contribuir a la formació de la decisió de les Corts Generals relativa al control del principi de subsidiarietat. La participació dels parlaments de les comunitats autònomes en el principi de subsidiarietat és una de les novetats principals derivades de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. En el si de l'Assemblea d'Extremadura s'ha establert una Comissió d'Afers Europeus i uns procediments específics per implementar la seva participació en el mecanisme d'alerta inicial.

**Paraules clau:** Extremadura; assemblea; parlaments regionals; subsidiarietat; Unió Europea.

## ABSTRACT

This paper analyzes the participation of the Spanish regional Parliaments, specially the Assembly of Extremadura, in the early warning system for monitoring the application of the principle of subsidiarity, in order to know if this participation helps to correct the democratic deficit and to improve the participation of the regions in the EU integration process. Through the early warning system, the Member States Parliaments can examine if the draft European legislative acts comply with the principle of subsidiarity. In the Spanish case, it has been regulated that regional Parliaments can contribute to the elaboration of the position of Spanish national Parliament –Cortes Generales– about the monitoring of the principle of subsidiarity related to drafts European legislative acts. The participation of the Regional Parliaments in the monitoring of the principle of subsidiarity is an important novelty resultant of the Lisbon Treaty. The Extremadurian regional Parliament –Asamblea de Extremadura– has established a European Affairs Committee and some specific processes in order to implement its participation on the early warning system.

**Key words:** Extremadura; assembly; regional parliaments; subsidiarity; European Union.